



“El acceso a la información pública, la regla y el secreto, la excepción”

Un análisis al fallo Savoia, Claudio Martin de la CSJN

Tema: Acceso a la Información pública.

Autos: Savoia, Claudio Martín c/ EN - Secretaría Legal y Técnica (dto. 1172/03) s/ amparo ley 16.986.

Tribunal: Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Fecha de la sentencia: 7 de marzo de 2019.

Carrera: Abogacía.

Nombre de la Alumna: María Fernanda Loiacono.

Legajo: VABG53452.

DNI: 39.951.449.

Fecha de entrega: 22 de noviembre del 2020.

Tutor: María Belén Gulli.

AÑO 2020

Sumario: I. Introducción. — II. Hechos de la causa, historia procesal y resolución del Tribunal. — III. Identificación y reconstrucción de la ratio decidendi. — IV. Legislación, antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales. — V. Análisis y postura de la autora. — VI. Conclusión. — VII. Bibliografía.

I. Introducción

El derecho de acceso a la información pública, es aquel que tiene todo ciudadano de acceder, buscar, recibir y difundir todo tipo de información que se encuentre en manos de cualquiera de los tres poderes del Estado, entidades u organismos que lleven adelante funciones públicas o reciban fondos públicos.

El ejercicio de este derecho, permite fortalecer la participación ciudadana en el proceso de la toma de decisiones y, ayuda a que la gestión pública sea más transparente y responsable. Asimismo, es una herramienta de suma importancia en la lucha contra la corrupción, ya que permite llevar un control público de la actuación del Estado y, es un instrumento fundamental para el ejercicio de otros derechos como por ejemplo, el derecho a la educación, la salud, etc.¹

En Argentina, el derecho de acceso a la información pública tiene fundamento constitucional tanto en nuestra Carta Magna (art. 1, 33, 38, 41, 42), como en instrumentos internacionales incorporados a la Constitución, después de la reforma de 1994, a través del Art. 75 Inc. 22. Es importante, además, hacer alusión a dos normas, estas son: el Decreto 1172 dictado en el año 2003, el cual establecía el Reglamento General de Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo Nacional y la Ley 27.275 de Acceso a la Información Pública sancionada en el año 2016.

El objetivo del presente trabajo, radica en analizar el fallo "Savoia, Claudio Martín c/ EN - Secretaría Legal y Técnica (dto. 1172/03) s/ amparo ley 16.98" dictado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación el día 7 de marzo del 2019. En el mismo encontramos,

1 Al respecto, véase: Departamento para la Gestión Pública Efectiva, OEA (2013), "El Acceso a la Información Pública, un Derecho para ejercer otros Derechos" Recuperado de: <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/concursoinformate/docs/CortosP8.pdf> (Consultada el 20/11/2020).

principalmente, un problema axiológico. Cianciardo (2004) define a este tipo de problema como el conflicto entre un principio superior del sistema y una regla del derecho.

En el fallo, es posible vislumbrar un problema de esta índole, debido a que el principio de publicidad y transparencia de los actos de gobierno, alegado por Claudio Savoia, entra en conflicto con el art. 16 del Decreto 1172 en el cual se ampara la Secretaria Legal y Técnica de la Nación, para justificar su negativa a brindar la información solicitada, alegando la defensa de la seguridad nacional. Soriano Zothner (2018) señala que, este tipo de problemas, se resuelve mediante el juicio o principio de razonabilidad también llamado de proporcionalidad. El control de proporcionalidad, implica verificar -además de los requisitos ineludibles de protección de un fin legítimo, adecuación o idoneidad de la medida, necesidad y proporcionalidad.- la existencia de 'circunstancias justificantes'. En definitiva, este control apunta a verificar no sólo la legitimidad sino también la correcta justificación de la medida enjuiciada (Cianciardo 2004).

En cuanto a la relevancia de la sentencia elegida la misma está dada, por un lado, por el contenido de la información solicitada, pues estamos hablando de decretos dictados durante la última dictadura militar y, por el otro, por tratarse de uno de los primeros fallos dictados por el máximo tribunal, en donde se aplica la Ley 27.275 de Acceso a la Información Pública. Mediante la aplicación de esta nueva ley, la Corte resolvió el problema jurídico que se presentaba ratificando cuestiones fundamentales del derecho de acceso a la información, de acuerdo con lo establecido por el nuevo marco normativo y con la jurisprudencia, la cual, también tiene un papel fundamental en la decisión del Tribunal.

A continuación, a través de esta nota a fallo realizaré una reconstrucción de los hechos de la causa, la historia procesal y la resolución del Tribunal. Posteriormente se procederá a la identificación y reconstrucción de la ratio decidendi, en donde se analizarán los argumentos de los cuales se valió el tribunal para arribar a la resolución, seguidamente se evaluará la legislación y los antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales existentes en la materia y se finalizará con la postura y conclusión de la autora.

II. Hechos de la causa, historia procesal y resolución del Tribunal

El 16 de mayo de 2011 el periodista Claudio Martin Savoia realizó un pedido, apoyándose en la normativa vigente (Decreto 1172/03), a la Secretaria Legal y Técnica de la Presidencia de la Nación, en donde solicitaba que se le pusieran a su disposición copias de los decretos dictados entre los años 1976 y 1983 por quienes se desempeñaron como presidentes de facto.

La Secretaria, rechazó esta solicitud basándose en que los decretos en cuestión, no eran de acceso público dado su carácter de “reservado” y “secreto”, al momento de su promulgación. Fundó su negativa en el art. 16 Inc. a, Anexo VII del Decreto 1172/03, el cual establecía que el Poder Ejecutivo Nacional podía excusarse de brindar la información requerida, por acto fundado, cuando se trate de “información expresamente clasificada como reservada, especialmente la referida a seguridad, defensa o política exterior”.

Ante esta negativa, Savoia interpuso una acción de amparo. En su presentación alegó que la respuesta de la Secretaria, no se encontraba debidamente fundada y que, se estaba violando el principio de máxima divulgación reconocido tanto por nuestra Constitución Nacional, como por los tratados internacionales. Asimismo, agregó que la normativa vigente había dejado sin efecto el carácter de “Secreto” de la información solicitada, para ello se fundó en el Decreto 4/2010 el cual dispuso “relevar de la calificación de seguridad a toda aquella información y documentación vinculada con el accionar de las FUERZAS ARMADAS” durante los años 1976 y 1983.

La magistrada del Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal n° 5, hizo lugar a la acción de amparo considerando, que era aplicable al caso el Decreto 4/2010 y ordenó al Estado Nacional que, en el plazo de diez días, "exhiba a la actora los decretos que no se encuentren dentro de las excepciones previstas por los artículos 2 y 3 del Decreto N° 4/10".

Apelada la causa, la Sala I de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, revocó la sentencia de primera instancia y rechazó el amparo argumentando que Savoia, no tenía legitimación para demandar por no haber demostrado

un interés suficiente y concreto. En cuanto al fondo del asunto, convalidó el accionar del Poder Ejecutivo al señalar que “había ejercido válidamente sus facultades 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” todo ello a la luz del art.16 de la Ley de Inteligencia Nacional N° 25.520, y el art.16 del Reglamento General de Acceso a la Información Pública, Decreto N° 1172/03.

Contra esta decisión, Savoia interpuso recurso extraordinario federal ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, el cual fue parcialmente concedido por hallarse en juego la interpretación de normas de carácter federal. La resolución del máximo tribunal consistió en dejar sin efecto la sentencia apelada e hizo lugar al amparo.

III. Identificación y reconstrucción de la ratio decidendi

En primer lugar, la Corte Suprema de Justicia de la Nación señaló que antes de ingresar al fondo de la cuestión se debía tener en cuenta el dictado del Decreto 2103/2012, que si bien establecía “dejar sin efecto el carácter secreto o reservado de los decretos y decisiones administrativas dictados por el PODER EJECUTIVO NACIONAL y por el JEFE DE GABINETE DE MINISTROS, respectivamente, con anterioridad a la vigencia de la presente medida”, se comprobó que el gravamen permanecía intacto, aunque de forma parcial ya que una parte de la información que había sido solicitada continuaba sin ser publicada.

En segundo lugar, la Corte indicó que resolvería el asunto a la luz de la Ley 27.275, sancionada con posterioridad a que se iniciara la causa y, seguidamente, enunció entre los principios que rigen el derecho de acceso a la información, el principio de máxima divulgación 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.”

Por otra parte, con base en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, entendió que las restricciones al derecho de acceso a la información, deben estar previa y claramente fijadas por una ley en sentido formal y, responder a objetivos permitidos por la Convención Americana (respeto a los derechos de terceros, protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud o moral públicas).

Señaló, asimismo, que la carga probatoria en cuanto a la legitimidad de la restricción recae sobre el Estado y, que para rechazar un requerimiento de información se debe exponer, describir y demostrar de manera detallada cuales son los motivos y normas por los que, “su entrega resulta susceptible de ocasionar un daño al fin legítimamente protegido”.

A raíz de esto, concluyó que la actuación del Ejecutivo resultó “ilegítima” y señaló que la mera invocación, por parte de la Secretaria, del carácter secreto y reservado de la información, sin aportar mayores precisiones al respecto que las genéricas, dogmáticas y abstractas citas del art. 16, Inc. a, Anexo VII del Decreto 1172/2003 resulta insuficiente. La Corte mencionó que la Ley 27.275 en su art. 13 exige que la denegación a brindar información se haga por acto fundado, emitido por la máxima autoridad del organismo o entidad requerida, y dispone que “la falta de fundamentación determinará la nulidad del acto denegatorio y obligará a la entrega de la información requerida”; y que el silencio del sujeto obligado, “así como la ambigüedad, inexactitud o respuesta incompleta, serán considerados como denegatoria injustificada a brindar la información”.

Remarcó además, que la conducta estatal, devino aún más cuestionable ante el dictado del Decreto 2103/12, ya que todavía había decretos sin ser revelados y que permanecían clasificados como “secretos”, sin que existiera acto formal y explícito en donde el Estado le explique a la sociedad, cuales son las razones por las que debían permanecer siendo secretos.

Con respecto a la ausencia de legitimación por parte del actor, la Corte dejó sin efecto los argumentos dados por la Alzada. Indicó que estos argumentos eran contrarios a la jurisprudencia de la Corte, según la cual “la legitimación para solicitar acceso a la

información bajo control del Estado es amplia y corresponde a toda persona, sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal.” De esta manera, la Corte, descartó que Claudio Savoia hubiera tenido que justificar algún interés legítimo asociado a su condición de periodista para solicitar la información, como había requerido la Cámara y resalto que la Ley 27.275 de acceso a la información consagra expresamente en su art. 4 el alcance amplio de la legitimación activa para el ejercicio de este derecho.

Por todo lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, con los votos de Juan Carlos Maqueda, Ricardo Lorenzetti y Horacio Rosatti, declaró admisible el recurso extraordinario y dejó sin efecto la sentencia dictada por Sala I de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal.

I V. Legislación, antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales

a) Legislación

El derecho de acceso a la información pública tiene fundamento constitucional, tanto en artículos de nuestra Carta Magna como en los instrumentos internacionales incorporados en la Constitución, después de la reforma de 1994 a través del Art. 75 Inc. 22.

En primer lugar podemos destacar al Art. 1, el cual establece que “la Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa, republicana, y federal, según lo establece la presente Constitución.” De esta norma se desprende el principio de publicidad de los actos de gobierno, el cual busca asegurar la transparencia en la gestión del Estado y posibilitar el control de los ciudadanos sobre el ejercicio del poder público. Este principio presupone el deber de los gobernantes de informar y el derecho de los ciudadanos a acceder a esa información.

El Art. 33 en concordancia con el Art.1 establece que “las declaraciones, derechos y garantías que enumera la Constitución no serán entendidos como negación de otros derechos y garantías no enumerados; pero que nacen del principio de la soberanía del

pueblo y de la forma republicana de gobierno.” Esto significa que si bien el derecho de acceso a la información no está contemplado expresamente, no debe ser entendido como una negación de éste, ya que el mismo se desprende de la forma republicana de gobierno.

Por su parte, los artículos 38, 41 y 42, si bien no consagran expresamente el derecho a la información, si hacen referencia al deber estatal de facilitar el acceso a la información pública en determinados casos, como por ejemplo, en lo que respecta al medio ambiente, los partidos políticos y los consumidores y usuarios de bienes y servicios.

Entre los instrumentos internacionales, que reconocen el derecho de acceso a la información se encuentran: la Declaración Universal de Derechos Humanos (Art.19), la Convención Americana de Derechos Humanos (Art.13) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Art.19). Estos establecen que el acceso a la información es un derecho humano fundamental, el cual comprende “la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole”.

En lo que respecta a normas específicas, tenemos el Decreto N° 1172/03, dictado en el año 2003, el cual incluyó entre sus diversos reglamentos: el Reglamento General de Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo. Si bien este reglamento vino a cubrir un vacío legislativo en la materia, al regular lo relativo al derecho de acceso a la información pública, resultaba escaso pues su alcance se encontraba limitado al Poder Ejecutivo, dejando de lado tanto al Poder Legislativo como al Poder Judicial.

Por ello, la sanción en septiembre del 2016, después de varios intentos parlamentarios fallidos de la Ley 27.275 de Derecho de Acceso a la Información Pública, fue de gran importancia ya que se trata de la primera ley nacional específica en regular el acceso a la información pública, en el ámbito de los tres poderes del Estado y entes u organizaciones que reciban fondos públicos.

Esta ley tiene por objetivo garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública, promover la participación ciudadana y la transparencia de la gestión pública. La misma se funda en los siguientes principios: presunción de publicidad, transparencia y máxima divulgación, informalismo, máximo acceso, apertura, disociación,

no discriminación, máxima premura, gratuidad, control, responsabilidad, alcance limitado de las excepciones, *in dubio pro petitor*, facilitación y buena fe (Art.1, Ley 27.275).

b) Antecedentes Doctrinarios y Jurisprudenciales

Oyhanarte, M. y Kantor, M (2015) señalan, que el acceso a la información pública es un derecho fundamental en una sociedad democrática. A su vez indican que este derecho se funda, en todos aquellos principios relacionados con la obligación de los gobernantes de rendir cuentas de sus acciones ante los ciudadanos. “Tanto el principio de publicidad en los actos de gobierno como el principio de transparencia en la administración sirven de fundamento lógico y jurídico al derecho de acceso a la información pública” (pp. 253 -254).

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el fallo “Claude Reyes”, estableció que el actuar del Estado debe encontrarse regido por el principio de máxima divulgación, y por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública. Esto posibilita que las personas que se encuentren bajo su jurisdicción ejerzan el control democrático de la gestión estatal, pudiendo así “cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas.” El control democrático, por parte de la sociedad a través de la opinión pública, fomenta la transparencia y promueve la responsabilidad de los funcionarios sobre su gestión pública. “Por ello, para que las personas puedan ejercer el control democrático es esencial que el Estado garantice el acceso a la información de interés público bajo su control” (Corte IDH, 2006, “Claude Reyes y otros vs. Chile”. Serie C-151, párr. 86 – 87).

Por su parte, la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el fallo “Cippec”, manifestó que la legitimación para requerir el acceso a la información, debe ser entendida en un sentido amplio, esto significa que toda persona tiene derecho a solicitar, acceder y recibir información sin necesidad de exigir un interés calificado del requirente pues “se trata de información de carácter público, que no pertenece al Estado sino que es del pueblo de la Nación Argentina y, en consecuencia, la sola condición de integrante de la comunidad

resulta suficiente para justificar la solicitud” (C.S.J.N., “CIPPEC c/ Min. Desarrollo Social”, Fallos: 337:256, 2014, considerando. 7).

Alfonso Buteler (2014) señala que “la legitimación activa en materia de información pública, implica un cambio en la concepción tradicional del derecho administrativo nacional”, que sólo tutelaba la situación jurídica subjetiva de aquellas personas que eran titulares de un derecho subjetivo, un interés legítimo o un derecho colectivo, pues en materia de acceso a la información pública, cualquier persona se encuentra habilitada para requerirla y en caso de que sea denegada o brindada parcialmente, puede utilizar todos los mecanismos administrativos y judiciales previstos al efecto en el ordenamiento jurídico federal (p. 92).

En cuanto a la negativa a brindar información, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el fallo “ADC”, señaló que:

La negativa a brindar la información requerida constituye un acto arbitrario e ilegítimo en el marco de los principios de una sociedad democrática e implica, en consecuencia, una acción que recorta en forma severa derechos que son reservados a cualquier ciudadano, en tanto se trate de datos de indudable interés público y que hagan a la transparencia y a la publicidad de gestión de gobierno, pilares fundamentales de una sociedad que se precie de ser democrática. (C.S.J.N., “Asociación Derechos Civiles c/ EN PAMI”, Fallos: 335:2393, 2012, considerando. 7)

Asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos establece que si bien “el derecho de acceso a la información bajo el control del Estado admite restricciones,” estas deben estar previamente fijadas por una ley formal, responder a uno de los objetivos previstos por la CADH, deben ser necesarias en una sociedad democrática, “lo que depende de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo” y además, “la restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y debe ser conducente para alcanzar el logro de ese legítimo objetivo”, restringiendo de esta manera lo menos posible el ejercicio del derecho protegido (Corte IDH, 2006, “Claude Reyes y otros vs. Chile”. Serie C-151, párr. 88-91).

Por último en lo que respecta a la carga probatoria, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el fallo “Giustiniani”, señaló que los sujetos obligados sólo pueden negarse a

brindar la información solicitada “si exponen, describen y demuestran de manera detallada” cuáles son los elementos y las razones por las que su entrega podría ocasionar un daño al fin legítimamente protegido (C.S.J.N., “Giustiniani Rubén Héctor c/ YPF S.A”, Fallos: 338:1258, 2015, considerando 26).

V. Análisis y postura de la autora

La Corte Suprema mediante la aplicación de la Ley 27.275, ratificó el principio de máxima divulgación. Como hemos podido ver a lo largo del trabajo, el derecho de acceso a la información es un derecho humano fundamental que se rige por diversos principios, entre ellos, los principios de publicidad, transparencia y máxima divulgación, según los cuales toda información en poder del Estado se presume pública y accesible, y solo está sujeta a un régimen limitado de excepciones, que debe estar previamente fijado por una ley formal, siendo el derecho de acceso a la información la regla y el secreto, la excepción. Asimismo, podríamos agregar, el principio *in dubio pro petitor* el cual establece que en caso de duda ya sea por un conflicto normativo o falta de regulación, deberá prevalecer el derecho de acceso a la información (Art. 1, Ley 27.275).

Por otra parte, podemos observar que si bien, en la resolución no se hace mención en forma explícita al juicio de proporcionalidad, la Corte si actuó en base al mismo a la hora de resolver el problema axiológico. El control de proporcionalidad, como se mencionó en un inicio, apunta a evaluar tanto la legitimidad como la correcta justificación de la medida restrictiva. Según esta evaluación y como bien señala la Corte, para restringir de manera legítima un derecho fundamental, en este caso el derecho de acceso a la información, dicha restricción debe encontrarse debidamente fundamentada, explicando cuales son las razones de hecho y derecho que la sustentan. En ese sentido, la Corte entendió, que la conducta del Estado Nacional resultaba ilegítima y violatoria de los derechos constitucionales, dado que no existió una contestación fundada y razonable que justifique circunstanciadamente las razones que llevan a rechazar el pedido de acceso a la información formulado por Savoia. Así, la Corte puso fin al problema axiológico marcando

la prevalencia del principio de publicidad, transparencia y máxima divulgación por sobre la regla, invocada por la Secretaria, que pretendía limitar el derecho de acceso a la información.

En este marco la Corte, hizo referencia entre sus argumentos al alcance limitado de las excepciones, y a la carga probatoria que recae sobre los sujetos obligados. El Estado Nacional se había negado a brindar la información mediante la mera invocación del carácter secreto y reservado de la misma, sin aportar mayores precisiones al respecto, sin embargo siguiendo lo establecido por la Ley 27.275, los tratados internacionales y la jurisprudencia, no es suficiente justificar la denegatoria mediante la mera invocación de alguna de las excepciones previstas por la normativa vigente, ya que como mencionó la Corte los límites al acceso a la información son excepcionales, debiéndose cumplir con los requisitos de legalidad, protección de un fin legítimo, necesidad y proporcionalidad. En ese marco, el sujeto obligado deberá dar una explicación fundada en donde justifique las razones de su negativa.

En lo que respecta a la falta de legitimación procesal de Claudio Savoia, el máximo tribunal sostuvo, de manera acertada, que lo dispuesto por la Alzada, contradice el criterio de fallos anteriores, en donde se reconoce que en materia de acceso a la información rige la legitimación amplia. Como ejemplo de ello podríamos citar los fallos CIPPEC c/ Min. Desarrollo Social (2014) y Garrido, Carlos Manuel c/ AFIP (2016), en los cuales la Corte ratificó su postura en cuanto a que la legitimación de acceso a la información debe ser entendida en un sentido amplio. Asimismo el art. 4 de la Ley 27.275, consagra y reafirma expresamente el alcance amplio de la legitimación activa para el ejercicio del derecho de acceso a la información.

En síntesis la resolución de la Corte Suprema, en donde concluyó que la conducta de la Secretaria Legal y Técnica de la Nación resultaba ilegítima, fue acertada pues la misma se adecua a lo establecido tanto por la normativa vigente, como por la jurisprudencia.

Sin embargo, me gustaría hacer alusión a algunas cuestiones. En primer lugar, me parece importante señalar que por tratarse de decretos dictados durante la última dictadura militar, la negativa de la Secretaria Legal y Técnica a brindar la información solicitada resulta contraria a la política de memoria, verdad y justicia, adoptada por el Estado Argentino, según la cual el Estado debe asegurar el Derecho a la Verdad de las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos, sus familiares y la sociedad en su conjunto:

En particular, el derecho a conocer lo ocurrido, la identidad de los autores y las causas, los hechos y las circunstancias en que éstos acontecieron; El derecho a la verdad tiene una doble dimensión, por un lado la individual, que implica el derecho de las víctimas y sus familiares a acceder a la información sobre lo que ocurrió y sobre el destino de sus seres queridos; y por el otro la dimensión social, relacionada con el derecho que tiene toda la sociedad a conocer su pasado. (Dirección General de Derechos Humanos, 2018)

En segundo lugar, podríamos hacer referencia a algunos de los principios que rigen el derecho de acceso a la información, los cuales se encuentran previstos en el art. 1 de la Ley 27.275, y si bien no son mencionados en el fallo, son aplicables al caso. Pues el Estado también actuó de manera contraria: al principio de máxima premura, facilitación, buena fe y no discriminación, obstruyendo en todo momento, el adecuado ejercicio del derecho de acceso a la información de Claudio Savoia.

Por último, si bien la sentencia dictada por la Corte Suprema fue acertada, la lentitud de la justicia a la hora de resolver sigue siendo uno de los grandes problemas a mejorar del sistema procesal argentino, pues Savoia se tuvo que someter a largos procesos judiciales, en donde a pesar de haber logrado un resultado favorable, tardó años en recibir por completo la información requerida. Cuanto más largo se hace el procedimiento, la posibilidad de acceder a aquella información que es de interés para nuestra sociedad se hace cada vez más difícil.

VII. Conclusión

La sentencia reviste una gran relevancia, no sólo por la especial trascendencia que tenía para la sociedad argentina conocer la información relativa al accionar de las Fuerzas

Armadas durante la última dictadura militar, sino también porque se trata del primer pronunciamiento de la Corte Suprema con posterioridad a la sanción de la Ley 27.275.

En tal sentido, no puede sino celebrarse el fallo de la Corte, toda vez que mediante la aplicación de los máximos estándares existentes en la materia, reafirmó y fijó importantes principios sobre el derecho de acceso a la información pública.

Consolidó el criterio de fallos anteriores, estableció que cuando se trata de información de carácter público, dicha información pertenece a las personas, no es propiedad del Estado y el acceso a ella no se debe a una gracia o favor del gobierno. El Estado solo tiene la información en cuanto representante de los ciudadanos y en consecuencia toda persona se encuentra legitimada para requerirla sin tener que alegar un motivo o razón para ello, ya que si bien el derecho de acceso a la información admite restricciones, sus limitaciones son de carácter excepcional y en caso de existir una restricción a obtener la información solicitada, el sujeto requerido debe dar una respuesta que se encuentre fundada de manera suficiente.

En efecto, a modo de cierre, podemos concluir que el aporte más importante del presente fallo gira en torno a la reafirmación del principio de máxima divulgación, la amplia legitimación, el alcance limitado de las excepciones y la carga probatoria que recae sobre el Estado en caso de que exista una negativa a brindar la información solicitada, dejando en claro que el acceso a la información siempre debe ser la regla, y el secreto la excepción.

VIII. Bibliografía

Doctrina

- Buteler, A. (2014), “La transparencia como política pública contra la corrupción: aportes sobre la regulación del derecho de acceso a la información pública”, *A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Vol. N° 58 (oct – dic), pp. 61 – 106. Recuperado de: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/viewFile/74/335> (Consultada el 20/11/2020)

- Cianciardo, J. (2004), *“El principio de razonabilidad. Del debido proceso sustantivo al moderno juicio de proporcionalidad.”* Buenos Aires, AR: Abaco de Rodolfo de Palma.

- Oyhanarte, M. y Kantor, M. (2015), “Capítulo VII: El derecho de acceso a la información pública en la Argentina. Un análisis de su situación normativa y su efectividad.” En E, Lo Presti (Ed.), *Poder Ciudadano, Corrupción y Transparencia, Informe 2014* (pp. 253 – 278). Buenos Aires, AR: Editorial Universitaria de Buenos Aires Sociedad de Economía Mixta.

-Soriano Zothner, V. (2018), Sistema Argentino de Información Jurídica, SAIJ: *“La razonabilidad del accionar estatal y los modelos de control de constitucionalidad. Sistema jurídico argentino y derecho comparado.”* Recuperado de: shorturl.at/aiswC (Consultada el 20/11/2020)

Jurisprudencia

-Corte IDH – Claude Reyes vs. Chile, sentencia del 19 de septiembre de 2006, Serie C, N° 151.

-C.S.J.N., “Asociación Derechos Civiles c/ PAMI”, Fallos: 335:2393 (2012).

-C.S.J.N., “CIPPEC c/ Min. Desarrollo Social”, Fallos: 337:256 (2014).

-C.S.J.N., “Giustiniani, Rubén Héctor c/ YPF S.A”, Fallos: 338:1258 (2015).

-C.S.J.N., "Savoia, Claudio Martín c/ EN - Secretaría Legal y Técnica”, Fallos: 342:208 (2019).

Legislación

-Constitución Nacional.

-Decreto 1172 de 2003, “acceso a la información pública”.

-Decreto 4 de 2010, “Derechos humanos”.

-Decreto 2103 de 2012, “PODER EJECUTIVO NACIONAL (P.E.N.)”

-Ley N° 27.275 de Acceso a la Información Pública.

Otros

-Departamento para la Gestión Pública Efectiva, OEA (2013), “*El Acceso a la Información Pública, un Derecho para ejercer otros Derechos*”. Recuperado de: <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/concursoinformate/docs/CortosP8.pdf> (Consultada el 20/11/2020)

- Dirección General de Derechos Humanos (2018), “*El derecho a la memoria, verdad y justicia por los crímenes de lesa humanidad*” Recuperado de: <https://www.mpf.gob.ar/dgdh/files/2018/05/DGDH-cuadernillo-9.pdf> (Consultada el 20/11/2020)

Buenos Aires, 7 de marzo de 2019.

Vistos los autos: “Savoia, Claudio Martín c/ EN – Secretaría Legal y Técnica (dto. 1172/03) s/ amparo ley 16.986”.

Considerando:

1º) Que el 16 de mayo de 2011 Claudio Martín Savoia realizó un pedido a la Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia de la Nación, para que, en el marco de la normativa que garantiza el acceso a la información pública, se pusieran a su disposición copias de los decretos del Poder Ejecutivo Nacional –cuya individualización luce a fs. 24/25- dictados entre los años 1976 y 1983 por quienes se desempeñaron como presidentes de facto.

La secretaría interviniente rechazó su solicitud sobre la base de que los decretos en cuestión no eran de acceso público, por haber sido clasificados como de carácter “secreto” y “reservado”. Fundó su negativa en el artículo 16, inc. a, del Anexo VII, del decreto 1172/03, en cuanto preveía que el Poder Ejecutivo Nacional podía negarse a brindar la información requerida, por acto fundado, cuando se tratara de *“información expresamente clasificada como reservada, especialmente la referida a seguridad, defensa o política exterior”*.

2º) Que, frente a ello, el peticionario interpuso una acción de amparo. Alegó, en lo esencial, que la respuesta de la Secretaría Legal y Técnica de la Nación estaba deficientemente motivada, además de que no se ajustaba a los requisitos exigidos por las normas constitucionales y los tratados internacionales en materia de derecho de acceso a la información.

El demandante explicó, concretamente, que regía el principio de máxima divulgación, según el cual toda información bajo control del Estado se presume accesible, y solamente se autorizan restricciones si fueron previamente establecidas por una ley en sentido formal, persiguen un interés público imperativo y resultan necesarias en una sociedad democrática para alcanzar aquella finalidad.

Consideró que la contestación del Estado no cumplía con esos requisitos; y destacó que no había ley en sentido formal que sirviera como sustento jurídico válido para justificar el rechazo.

Agregó que, por el contrario, las normas vigentes habían dejado sin efecto el carácter secreto de la información solicitada, ya que el decreto 4/2010 dispuso relevar de la clasificación de seguridad *“a toda aquella información y documentación vinculada con el accionar de las FUERZAS ARMADAS durante el período comprendido entre los años 1976 y 1983, así como a toda otra información o documentación, producida en otro período, relacionada con ese accionar”*.

Por último, realizó un planteo subsidiario. Señaló que, aun si la información requerida estuviera legítimamente clasificada por razones de “seguridad, defensa o política exterior”, de todas formas los magistrados de la Nación estarían

facultados para revisar la documentación pedida a los fines de verificar si la decisión de sustraerla del conocimiento público era justificada y legítima. Explicó que, sin esa instancia de revisión judicial, el régimen de excepciones al acceso a la información se convertiría *“en un mecanismo mediante el cual el poder ejecutivo puede conculcar un derecho constitucional mediante la simple invocación del mismo”*.

Por ese motivo, precisó en su demanda al tribunal interviniente que *“En caso que estime que los argumentos ofrecidos no son suficientes para ordenar la entrega de la información solicitada sin más, solicitamos (...) en forma subsidiaria, que pida acceder a la documentación*

requerida para verificar que la clasificación de la misma realizada por el Poder Ejecutivo haya sido realizada de acuerdo a parámetros legítimos...".

3º) Que la magistrada de primera instancia hizo lugar al amparo por considerar, en lo sustancial, que el decreto 4/2010 era aplicable al caso.

Recordó que esa norma había dispuesto relevar de la clasificación de seguridad, establecida conforme a las disposiciones de la ley 25.520 y su decreto reglamentario 950/02, *"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"* (art. 1). Ello, con excepción de *"...toda la información y documentación relativa al conflicto bélico del Atlántico Sur y cualquier otro conflicto de carácter interestatal"* (art. 2); así como de *"...la clasificación de seguridad otorgada a la información de inteligencia estratégica militar a la que se refiere el art. 2º, inciso 4º, de la ley 25.520"* (art. 3).

Destacó la especial trascendencia que tenía para la sociedad argentina toda información relativa al accionar de las Fuerzas Armadas durante la última dictadura militar; y consideró que no existía una decisión fundada del Poder Ejecutivo Nacional que justificara la sustracción de esos decretos del acceso público.

En tales condiciones, condenó al Estado Nacional para que, en el plazo de diez días, *"exhiba a la actora los decretos que no se encuentren dentro de las excepciones previstas por los artículos 2 y 3 del Decreto N° 4/10"*.

Posteriormente, y a raíz de un pedido de aclaratoria presentado por el demandante, la magistrada complementó su decisión y agregó que *"si la demandada alegare que los decretos cuya exhibición el actor solicita se encuentran dentro de las excepciones previstas en los artículos 2 y 3 del Decreto 4/2010, deberá acompañar copia certificada de tales normas a fin de que la Suscripta pueda 'tomar conocimiento personal y directo de lo peticionado, asegurando el mantenimiento de su confidencialidad' (art. 40, inc. 2º, ley 25.326) para poder verificar si las razones dadas justifican la negativa a su exhibición"*.

4º) Que la Sala I de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal hizo lugar al recurso de apelación interpuesto por el Estado Nacional, revocó la sentencia de primera instancia y, en consecuencia, rechazó el amparo.

Fundó su decisión en una doble línea argumental.

Por un lado, señaló que el peticionario no tenía legitimación para demandar, por no haber demostrado un interés suficiente y concreto -diferenciado del que cualquier ciudadano puede tener- en acceder a la información solicitada. Destacó que el actor “*no ha anudado la condición de periodista, invocada en la demanda, con la defensa de un derecho subjetivo sobre un bien jurídico individual ni con la tutela de un derecho de incidencia colectiva según las diversas categorías de intereses enunciadas por la Corte Suprema en el precedente ‘Halabi’ (Fallos: 332:111)*”.

Consideró que no alcanzaba con la alegación de un simple interés que derivaría, genéricamente, de que “*es altamente probable que la información contenida en los decretos solicitados esté, directa o indirectamente, relacionada con las violaciones de derechos humanos perpetradas por los gobiernos que las dictaron*”. En tal sentido, citó la larga línea de precedentes de este Tribunal según la cual la legitimación procesal constituye un presupuesto necesario para que exista una causa o controversia, en los términos del art. 116 de la Constitución Nacional; y el Poder Judicial solo interviene en el conocimiento y decisión de “*casos*”, ya que no se admite una acción que persiga el control de la mera legalidad de una disposición.

Por otra parte, y sin perjuicio de que los fundamentos relativos a la falta de legitimación hubieran sido suficientes para rechazar la demanda, la cámara también se expidió sobre el fondo del asunto.

Al respecto, señaló que el Poder Ejecutivo Nacional había ejercido válidamente sus facultades 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. Todo ello, sostuvo el tribunal *a quo*, con fundamento en el artículo 16 de la “Ley de Inteligencia Nacional” 25.520 y su decreto reglamentario; así como en el artículo 16 del “Reglamento General del Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo Nacional”, aprobado por el decreto 1172/03.

5º) Que, contra dicho fallo, la actora dedujo recurso extraordinario federal, que fue parcialmente concedido, por hallarse en juego la interpretación de normas de índole federal.

El apelante alega que la sentencia de cámara desconoció el principio republicano de publicidad de los actos de gobierno reconocido en el artículo 1º de la Constitución Nacional, así como su derecho de acceso a la información consagrado en el artículo 14 de dicha Ley Suprema y en los artículos 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, todos ellos incorporados a la Ley Superior en los términos establecidos por el artículo 75, inciso 22.

También se agravia porque el tribunal *a quo* le negó legitimación para acceder a información pública, en contraposición a los estándares internacionales de los derechos humanos receptados por la jurisprudencia y las normas locales que rigen en la materia, que reconocen este derecho a toda persona, sin necesidad de acreditar un interés directo o una afectación personal.

Sostiene, asimismo, que la alzada interpretó erróneamente diversas normas de naturaleza federal [ley 25.520, decreto 950/02, decreto 4/10, entre otras], y no explicó con fundamentación suficiente de qué modo se aplican en este caso.

Finalmente plantea que, por tratarse de cuestiones vinculadas con el accionar de las Fuerzas Armadas durante la última dictadura militar, y con el derecho a la verdad en torno a las violaciones de derechos humanos cometidas en esos años, el asunto debatido excede el interés individual y conlleva un claro supuesto de gravedad institucional, al comprometer instituciones básicas de la Nación.

6º) Que el recurso extraordinario resulta formalmente admisible en los términos del artículo 14, inciso 3º, de la ley 48; pues se encuentra en juego la interpretación de normas de naturaleza federal, y la decisión adoptada ha sido contraria a la pretensión de la recurrente que se fundó en ellas (artículos 1º, 14 y 75, inciso 22, de la Constitución Nacional).

Al remitir el recurso a la determinación de los alcances de normas federales, es regla clásica de esta Corte que en esa labor hermenéutica no se encuentra limitada para la solución del caso por los argumentos del tribunal *a quo* ni por las posiciones de las partes, sino que

le incumbe realizar una declaratoria sobre el punto disputado según la interpretación que rectamente le otorgue (Fallos: 338:628 y sus citas, entre muchos otros).

7º) Que el apropiado tratamiento de la cuestión contenciosa en juego exige, antes de ingresar en el estudio de los fundamentos que sostienen los agravios del recurrente a la luz del alcance de las normas federales aplicables, tomar en consideración que con posterioridad a la sentencia de la alzada e, inclusive, de la interposición de la apelación federal, el Poder Ejecutivo Nacional dictó el decreto 2103/2012², que dispuso lo siguiente:

Artículo 1º — Déjase sin efecto el carácter secreto o reservado de los decretos y decisiones administrativas dictados por el PODER EJECUTIVO NACIONAL y por el JEFE DE GABINETE DE MINISTROS, respectivamente, con anterioridad a la vigencia de la presente medida, con excepción de aquellos que, a la fecha, ameriten mantener dicha clasificación de seguridad por razones de defensa nacional, seguridad interior o política exterior; y los relacionados con el conflicto bélico del Atlántico Sur y cualquier otro conflicto de carácter interestatal.

Art. 2º — Encomiéndase a los Ministerios y Secretarías dependientes de la Presidencia de la Nación, con carácter previo a la publicación que se ordena en el artículo siguiente, a efectuar el relevamiento de los decretos y decisiones administrativas clasificadas como secreto o reservado, a los fines del cumplimiento de lo dispuesto en el artículo precedente.

Art. 3º — Ordénase la publicación de los actos a que hace referencia el Artículo 1º en el BOLETÍN OFICIAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA.

8º) Que, en efecto, sobre la base del esquema de “desclasificación” de la información que establece el decreto, y dado que el nuevo texto normativo no dispuso una orden de publicación predeterminada, es necesario proceder a verificar si los decretos solicitados por el actor fueron publicados. Ello es así, a fin de corroborar si subsiste el gravamen invocado, requisito exigido pacíficamente por la jurisprudencia de la Corte para la procedencia del recurso extraordinario; y comprobable de oficio porque su desaparición importa la de poder juzgar, al estar vedado expedirse sobre planteos abstractos (Fallos: 320:2603; 328:1425; 330:5070; entre muchos otros).

² Publicado en el Boletín Oficial el 5 de noviembre de 2012.

En esta misión, el Tribunal comprobó que la mayoría de las normas fueron publicadas³, pero, al día de la fecha, aún restan decretos que no han sido revelados y que permanecen clasificados como “secretos”.

Dicha circunstancia pone en evidencia que el gravamen del recurrente, aunque en forma parcial, permanece intacto. 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. De ahí, pues, que esta instancia judicial sigue siendo el medio que la Constitución Nacional asegura al demandante para que, en el marco de sus atribuciones jurisdiccionales típicas, ponga en ejercicio los poderes necesarios para imponer al Estado Nacional un mandato de cumplimiento obligatorio que dé satisfacción al derecho, de raigambre constitucional, cuya tutela persigue el demandante mediante la pretensión promovida.

9º) Que, por otra parte, y por las razones expresadas en el anterior considerando, esta Corte resolverá el asunto teniendo en cuenta lo dispuesto por la Ley de Derecho de Acceso a la Información Pública, número 27.275 [Boletín Oficial, 29 de septiembre de 2016], sancionada con posterioridad a que se iniciara la presente causa.

En tal sentido, es conocida la jurisprudencia del Tribunal en cuanto a que si en el transcurso del proceso han sido dictadas nuevas normas vinculadas al objeto del litigio, el fallo que se dicte deberá atender también a las modificaciones introducidas por esos preceptos, en tanto configuran circunstancias sobrevinientes de las que no es posible prescindir (conf. Fallos: 306:1160; 318:2438; 325:28; 331:2628; 335:905; 338:706 y 339:349).

10) Que, sentado lo anterior, resulta de utilidad enunciar algunos principios relativos al alcance del derecho de acceso a la información bajo control del Estado, así como a los recaudos exigidos para limitar legítimamente ese derecho. Todos ellos, cabe destacar, han sido reconocidos por normas nacionales e internacionales, así como por reiterada jurisprudencia de

³ Ver publicaciones en los Boletines Oficiales de fecha: 10 de abril de 2013, 24 de abril de 2013, 29 de abril de 2013, 2 de mayo de 2013, 13 de mayo de 2013, 20 de mayo de 2013, 16 de septiembre de 2013, 30 de septiembre de 2013, 18 de octubre de 2013, 26 de noviembre de 2013, 16 de diciembre de 2013, 28 de febrero de 2014, 25 de marzo de 2014, 27 de junio de 2014, 1º de septiembre de 2014, 14 de octubre de 2014, 27 de octubre de 2014 y 7 de noviembre de 2014.

esta Corte y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; y fueron expresamente consagrados en la recientemente sancionada ley 27.275.

En primer lugar, el derecho de acceso a la información se rige por el **principio de máxima divulgación**, *“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”* (Fallos: 338:1258; también Fallos: 335:2393; 337:256, 1108; y CIDH, Caso “Claude Reyes y otros vs. Chile”, sentencia del 19 de septiembre de 2006, Serie C, 151, párr. 92). Este principio también ha sido incorporado expresamente a la ley 27.275 de Derecho de Acceso a la Información Pública (artículos 1° y 2°).

Desde esa perspectiva, y con sustento en lo previsto por el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se ha dicho que las restricciones a este derecho deben estar previa y claramente fijadas por una ley en sentido formal; responder a alguno de los objetivos permitidos por la Convención, esto es, *“el respeto a los derechos o a la reputación de los demás”* o *“la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”*; y ser *“necesarias en una sociedad democrática, lo que depende de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo. Entre varias opciones para alcanzar ese objetivo, debe escogerse aquella que restrinja en menor escala el derecho protegido. Es decir, 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”* (conf. CIDH, Caso “Claude Reyes”, antes citado, párrafos 89 a 91; en igual sentido ver Fallos: 338:1258, considerando 25, y 339:827, considerando 5°; ver también ley 27.275, artículo 1°, en cuanto establece que *“los límites al derecho a la información pública deben ser excepcionales, establecidos previamente conforme a lo estipulado en esta ley, y formulados en términos claros y precisos, quedando la responsabilidad de cualquier restricción al acceso a la información a cargo del sujeto al que se le requiere la información”*).

Asimismo, se ha señalado que *la carga de la prueba de la legitimidad de la restricción corresponde al Estado* (conf. CIDH, Caso “Claude Reyes”, antes citado, párrafo 93), y que

cuando se deniega una solicitud de información debe hacerse 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 (Fallos: 335:2393, considerando 9º; y 338:1258, considerando 7º; también CIDH, Caso “Claude Reyes”, párrs. 77 y 158). En otras palabras, **“...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”** (Fallos: 338:1258, considerando 26. A nivel legislativo ver artículos 1, 2, 8 y 13 de la ley 27.275).

11) Que la aplicación de los principios recordados con particular referencia a las circunstancias que singularizan este caso, sostiene la conclusión de que la conducta del Estado Nacional puesta en juzgamiento en el presente resulta ilegítima.

En efecto, la contestación de la Secretaría Legal y Técnica de la Nación se limitó a invocar el carácter “secreto” y “reservado” de los decretos, sin aportar mayores precisiones al respecto, y 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.

No es útil, en tal aspecto, la genérica y dogmática invocación del artículo 16, inciso a, del Anexo VII del decreto 1172/2003, en cuanto prevé como excepción a la obligación de proporcionar acceso a la información cuando esta hubiera sido *“expresamente clasificada como reservada, especialmente la referida a seguridad, defensa o política exterior”*.

Ello así, pues se trata de una norma dictada muchos años después de la clasificación de los decretos; no es una ley en sentido formal; y porque la mera cita, dogmática y abstracta, de normas generales que habilitan excepciones no puede considerarse suficiente como respuesta a la luz de los principios reseñados en el anterior considerando.

En el mismo sentido, se puede mencionar que la nueva ley de Derecho de Acceso a la Información exige que la denegación de una solicitud se haga por acto fundado, emitido por la máxima autoridad del organismo; en efecto, dicho ordenamiento dispone que *“la falta de*

fundamentación determinará la nulidad del acto denegatorio y obligará a la entrega de la información requerida”; y que el silencio del sujeto obligado, “así como la ambigüedad, inexactitud o respuesta incompleta, serán considerados como denegatoria injustificada a brindar la información” (art. 13, ley 27.275).

En tales condiciones, resulta aquí aplicable la rigurosa expresión afirmada por esta Corte en un caso que guarda suficiente analogía con el presente, de que “*Convalidar, sin más, una respuesta de esa vaguedad significaría dejar librada la garantía del acceso a la información al arbitrio discrecional del obligado y reduciría la actividad del magistrado a conformar, sin ninguna posibilidad de revisión, el obrar lesivo que es llamado a reparar*” (Fallos: 338:1258, considerando 27).

12) Que, por otra parte, y más allá de que la respuesta estatal fue absolutamente insuficiente desde su formulación inicial, la conducta del Estado devino aún más cuestionable con el dictado del decreto 2103/2012.

Como ya se señaló, todavía existen decretos que no fueron revelados y permanecen clasificados como “secretos”. No ha habido, sin embargo, un acto formal y explícito del Estado que disponga y explique a la sociedad las razones especiales por las cuales esas normas continúan siendo secretas, a pesar de la desclasificación decretada con carácter general.

Más aún, el decreto 2103/2012 es anterior a la contestación del recurso extraordinario y, en ese escrito, el Estado insiste con sus mismos argumentos originales, sin hacerse cargo de que hubo un cambio sustancial de las normas jurídicas que regulan la cuestión debatida.

En definitiva, el Estado continúa sin dar la información y no existe una contestación fundada y razonable que, reconociendo la connatural tensión entre el derecho invocado por el demandante -de raigambre constitucional- y la inocultable defensa de los intereses superiores de la Nación que -con igual sustento en disposiciones de la misma jerarquía superior- impone preservar en manos del Estado cierta información, justifique circunstanciadamente las razones que llevan a rechazar el pedido de acceso a la información formulado por Savoia.

13) Que más allá de que, en consideración al particular ordenamiento con el cual la cámara abordó las cuestiones planteadas, los desarrollos efectuados sobre la sustancia de la reclamación resultan suficientes, a la luz de la doctrina de los precedentes del Tribunal, para revocar la sentencia apelada en cuanto desconoció los derechos constitucionales que sostienen la pretensión, esta Corte considera que no debe pasar por alto lo decidido por la alzada en un tema de alta significación sobre la jurisdicción de los tribunales federales, como es la declarada ausencia de legitimación en cabeza del actor.

Ello es así pues -aunque la sentencia superó dicha conclusión y avanzó sobre el fondo del asunto-, los fundamentos dados por la alzada no pueden ser mantenidos pues resultan contrarios a la jurisprudencia que esta Corte ha sentado en la materia desde su primer precedente, y que mantiene inalterada hasta sus decisiones más recientes, según la cual la legitimación para solicitar acceso a la información bajo el control del Estado es amplia, y que corresponde a toda persona, sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal.

14) Que, en efecto, desde el caso publicado en Fallos: 335:2393, considerando 10, este Tribunal ha expresado que esa amplitud en la legitimación activa deriva del *"...derecho que tiene toda persona de conocer la manera en que sus gobernantes y funcionarios públicos se desempeñan... 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"*.

Este criterio, cabe resaltar, fue reiterado por el Tribunal en numerosos pronunciamientos posteriores que resolvieron cuestiones sustancialmente análogas, fijando un claro y preciso estándar en la materia, al sostener que *"...en materia de acceso a la información pública existe un importante consenso normativo jurisprudencial en cuanto a que la legitimación para presentar solicitudes de acceso debe ser entendida en un sentido amplio, sin necesidad de exigir un interés calificado del requirente... ya que... se trata de información de carácter público, que no pertenece al Estado sino que es del pueblo de la Nación Argentina y, en consecuencia, la sola condición de integrante de la comunidad resulta suficiente para justificar la solicitud. De poco serviría el establecimiento de políticas de transparencia y garantías en materia de información pública si luego se dificulta el acceso a ella mediante la implementación de trabas de índole*

meramente formal [...] El acceso a la información tiene como propósito coadyuvar a que los integrantes de la sociedad ejerzan eficazmente el derecho a saber, por lo que el otorgamiento de la información no puede depender de la acreditación de un interés legítimo en ésta ni de la exposición de los motivos por los que se la requiere" (Fallos: 339:827, considerando 4º y sus citas. En igual sentido: Fallos: 337:256, 1108 y 339:827, entre otros).

De ahí que la circunstancia de que el demandante haya invocado su carácter de periodista para solicitar la información en cuestión no resulta dirimente a los fines de decidir sobre la legitimación requerida para el ejercicio del derecho de acceso a la información. Ello es así, pues de conformidad con lo señalado con anterioridad, dicho derecho en cuanto primera escala en el camino al conocimiento -presupuesto, a su vez, del derecho de libre expresión que el ordenamiento jurídico debe tutelar- es un derecho que pertenece a toda la población sin distinción alguna que importe -o pueda importar- una restricción o limitación para el goce de un derecho inherente a la población. Se trata, en definitiva, de 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.

Recientemente la ley 27.275 de Derecho de Acceso a la Información Pública ha consagrado y reafirmado expresamente el alcance amplio que cabe reconocer a la legitimación activa para el ejercicio del derecho en examen al disponer que "Toda persona *humana o jurídica*, pública o privada, tiene derecho a solicitar y recibir información pública, no pudiendo exigirse al solicitante que motive la solicitud, que acredite derecho subjetivo o interés legítimo o que cuente con patrocinio letrado (artículo 4)".

15) Que, por las razones expresadas, el demandante se encuentra suficientemente legitimado para pretender el derecho de que se trata, y la conducta estatal resulta claramente violatoria de los derechos constitucionales invocados en sustento de la reclamación.

En estas condiciones, corresponde dejar sin efecto la sentencia apelada, hacer lugar al amparo y, a fin de evitar el planteamiento de cuestiones que puedan introducirse durante el trámite de ejecución de sentencia que dilaten el ejercicio del derecho reconocido en este pronunciamiento, devolver las actuaciones al tribunal de alzada para que complete el pronunciamiento, definiendo circunstanciadamente los alcances del mandato judicial a que se

condena; y, esencialmente, contemple las condiciones que deberá observar el Estado en caso de que la solicitud de acceso sea rechazada, en orden a proporcionar una respuesta debidamente motivada en las normas vigentes, sujeta a control judicial, que sea suficiente para justificar una restricción razonable al derecho de acceso a la información en los precisos términos de las reglas recordadas en este fallo.

Por ello, habiendo dictaminado la señora Procuradora Fiscal, se declara admisible el recurso extraordinario y se deja sin efecto la sentencia apelada. Con costas. Vuelvan los autos al tribunal de origen a fin de que, por quien corresponda, se dicte un nuevo fallo con arreglo a lo establecido en el considerando 15. Notifíquese y devuélvase.

Juan Carlos Maqueda - Ricardo Luis Lorenzetti - Horacio Rosatti.

Recurso extraordinario interpuesto por **Claudio Martín Savoia, por derecho propio**, con el patrocinio letrado de la **Dra. Felicitas Rossi y los Dres. Hernán Gullco y José Miguel Onaindía, abogados de la Asociación por los Derechos Civiles (ADC)**.

Traslado contestado por el **Estado Nacional - Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia de la Nación**, representado por el **Dr. Guillermo Ariel Bramuglia**, con el patrocinio letrado del **Dr. Juan José Mac Mahon**.

Tribunal de origen: **Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala I**.

Tribunal que intervino con anterioridad: **Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal nº 5, Secretaría nº 10**.

Ministerio Público: **Ha dictaminado en esta instancia**.