



Carrera: Abogacía

Modelo de Caso

Tema: Derecho de acceso a la información pública

**Fallo: Savoia, Claudio Martín c/ EN – Secretaría Legal y Técnica (Decreto 1.172/03)
s/ amparo Ley N° 16.986**

**Entre la negativa al derecho de acceso a la información pública
y la defensa de su libre ejercicio.**

Alumno: Gustavo José González

Legajo: VABG 5975

DNI: 20.421.029

Tutora: María Laura Foradori

Año: 2020

Sumario: I Introducción – II Hechos de la causa, historia procesal y decisión del Tribunal – III La *ratio decidendi* de la sentencia – IV Análisis y postura del autor – V Conclusión – VI Listado de referencias.

I- Introducción

El propósito de este trabajo es analizar la sentencia emitida, el día 7 de marzo de 2019, por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso Savoia, Claudio Martín c/ EN – Secretaría Legal y Técnica (Dto. N° 1.172/03) s/amparo Ley N° 16.986¹.

Al respecto, el actor solicitó que se pusiera a su disposición copias de los decretos del Poder Ejecutivo Nacional (en adelante PEN), dictados entre los años 1976 y 1983 por parte de quienes se desempeñaron como presidentes de facto, petición que le fue denegada por la Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia de la Nación (en adelante SLyTN), invocando el Decreto N° 1.172/03².

Habiendo sido llamada la Corte Suprema de Justicia de la Nación (en adelante CSJN) a resolver la contradicción expuesta entre la mencionada regla del derecho y un principio rector de nuestro sistema democrático de gobierno, como es el derecho de acceso a la información pública, fundó su decisión en los artículos 1° y 2° de la Ley N° 27.275³.

De esta manera, quedó configurado el problema axiológico en los autos bajo estudio, al contraponer una norma, que por su concepción no es ley, al principio del derecho de acceso a la información pública.

Es en este marco, donde nuestro máximo Tribunal ha dejado sentado que el derecho de acceso a la información pública se rige bajo el principio de máxima divulgación con la insoslayable fundamentación ante su restricción.

Constituyendo el presente fallo una marca indeleble en defensa de este principio fundamental, resulta pertinente y relevante su examen pues permite reflexionar sobre la importancia de cultivar su ejercicio, de entender que la información en poder del Estado

¹ CSJN, Savoia, Claudio Martín c/ EN – Secretaría Legal y Técnica (Dto. N° 1.172/03) s/amparo Ley N° 16.986 – Fallo 342:208 (2019)

² Decreto N° 1.172/03 – Reglamento General de Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo Nacional.

³ Ley N° 27.275, del 14 de septiembre de 2016 – De Acceso a la Información Pública.

pertenece a los ciudadanos y que su utilización coadyuvará a preservar los principios de transparencia y divulgación de nuestra sociedad democrática.

Al efecto, el estudio comenzará con la descripción de los hechos de la causa y de su historia procesal, continuará luego con el análisis de la ratio decidendi y del aspecto conceptual con base en la doctrina y la jurisprudencia, para cerrar con propia postura seguida de las conclusiones finales.

II- Hechos de la causa, historial procesal y decisión del Tribunal

A continuación, se describirán los hechos de la causa, las etapas que tuvo que sortear el actor para llegar a la Corte y el pronunciamiento final sobre la misma.

El día 16 de mayo de 2011, el Sr. Claudio Martín Savoia solicitó a la Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia de la Nación, en el marco de la normativa que garantiza el acceso a la información pública, que se pusiera a su disposición copias de los decretos del Poder Ejecutivo Nacional, dictados entre los años 1976 y 1983 por quienes se desempeñaron como presidentes de facto.

Ante el rechazo por parte de la Dependencia Administrativa a la petición señalada, con base en que los decretos en cuestión no eran de acceso público por haber sido clasificados como de carácter secreto y reservado, en orden al artículo 16 inciso a) del Anexo VII del Decreto N° 1.172/03, el actor interpuso acción de amparo.

Alegó en dicho recurso que la respuesta estaba deficientemente motivada, puesto que no se ajustaba a las normas constitucionales y los tratados internacionales en materia de derecho de acceso a la información pública. Incluyendo además, un planteo subsidiario en cuanto a que 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.

Habiendo sido recepcionado favorablemente en la primera Instancia, el Estado Nacional incoó recurso de apelación, el que recayó en la Sala I de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, donde fue revocada la sentencia del a quo y, en consecuencia, rechazado el amparo.

La alzada fundó su decisión en una doble línea argumental. Por un lado señaló que el peticionante no estaba legitimado para demandar, y por el otro, sobre el fondo del asunto, indicó que el PEN había ejercido válidamente sus facultades para disponer que determinada información quedara excluida del acceso público irrestricto, a fin de favorecer la seguridad interior, la defensa nacional y las relaciones exteriores de la Nación. Todo lo expuesto fundamentado en el artículo 16 de la Ley de Inteligencia Nacional N° 25.520⁴ y el artículo 16 del Reglamento General del Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo Nacional, aprobado por el Decreto N° 1.172/03.

Contra esta decisión, el solicitante dedujo recurso extraordinario federal, el que fue admitido favorablemente por la CSJN. Dicho Tribunal resolvió dejar sin efecto la sentencia apelada y hacer lugar al amparo.

Habiendo sido devueltas las actuaciones a la Cámara para que completara el pronunciamiento, este Organismo revisor debía definir circunstanciadamente los alcances del mandato judicial a que se condenaba y esencialmente contemplar las condiciones a observar por parte del Estado en caso de que la solicitud fuera rechazada. Como así también, proporcionar respuesta motivada en las normas vigentes, que sea suficiente para justificar una restricción razonable al derecho de acceso a la información. Firmando en unanimidad los ministros de la Corte.

III- La *ratio decidendi* de la sentencia

Siguiendo con el análisis, se destacarán ahora los argumentos de que se ha valido la Corte para motivar esta resolución.

De la decisión adoptada en favor del actor al considerar ilegítima la conducta del Estado Nacional, sobresalen en primer término los fundamentos utilizados en el veredicto emitido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH), en el caso Marcel Claude Reyes y otros vs. Chile⁵.

Donde se ha dejado sentado que: “el derecho de acceso a la información se rige por el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda

⁴ Ley N° 25.520, del 27 de noviembre de 2001 – De Inteligencia Nacional.

⁵ Corte I.D.H., Sentencia Marcel Claude Reyes y otros vs. Chile, 19 de septiembre de 2006, Serie C, N° 151.

información es accesible, pues el actuar del Estado se rige por los principios de igualdad y transparencia de la gestión pública...”. A modo de paréntesis, es importante expresar que nuestra Constitución Nacional (en adelante CN) sostiene su naturaleza en los artículos 1° y 75 inciso 22⁶, contenido además, en la Ley N° 27.275 en sus artículos 1° y 2°.

Volviendo al veredicto de la corte, dicho documento remarcó que en este principio existe un sistema restringido de excepciones, al decir que: “la restricción de este derecho debe ser proporcional al interés que la justifica y que de ser conducente para alcanzar el logro de ese legítimo objetivo, deberá interferir en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho”, destacando los párrafos 89 a 91 del fallo citado y en igual sentido los fallos 338:1258⁷ y 339:827⁸, así como también el artículo 1° de la Ley N° 27.275.

La carga de la prueba corresponderá al Estado, como lo prescribe el artículo 13 de la ley de Derecho de Acceso a la Información Pública, conforme expresa: “la denegación de una solicitud debe hacerse por acto fundado, emitido por la máxima autoridad del Organismo, a cuya falta del acto denegatorio será nulo, quedando obligado a la entrega de la información requerida; constituyendo el silencio del sujeto obligado, la ambigüedad, inexactitud o respuesta incompleta, considerada como denegatoria injustificada a brindar la información”.

No menos relevante, la Corte ha destacado que los fundamentos sobre lo decidido por la Cámara, en relación a la ausencia de legitimación por parte del autor, resultan contrarios a su misma jurisprudencia. Además ha dejado sentado que la legitimación para solicitar información bajo el control del Estado es amplia y corresponde a toda persona, sin necesidad de acreditar un interés directo o una afectación personal – fallo 335:2393⁹; consagrado también en el artículo 4° de la Ley N° 27.275.

IV- Análisis y postura del autor

Repasadas las cuestiones procesales y argumentales, se reflejará el concepto que encierra el derecho de acceso a la información pública, de acuerdo con la destacada

⁶ Constitución de la Nación Argentina, sancionada el 1° de mayo de 1853, concordada en el año 1860, y reformada en los años 1866, 1898, 1857 y 1994.

⁷ CSJN, “Giustiniani, Rubén Héctor c/ YPF S.A. s/amparo por mora”, Fallo 338:1258 (2015).

⁸ CSJN, “Garrido, Carlos Manuel c/ EN – AFIP s/amparo Ley N° 16.986, Fallo 339:827 (2016).

⁹ CSJN, “Asociación Derechos Civiles c/ EN – PAMI – Dto. N° 1.172/03 s/ amparo Ley N° 16.986”, Fallo 335:2393 (2012).

doctrina y el tratamiento jurisprudencial, para finalizar este tópico con nuestra postura sobre lo decidido en investigación.

Al efecto, y al decir de Villanueva (2003), el objeto del derecho de acceso a la información pública puede ser delimitado como la búsqueda de mejorar la calidad de vida de las personas. A su vez, este derecho conforma un conjunto de derechos subsidiarios, que dicho autor los ha definido como derechos indirectos o difusos y directos. Los primeros optimizan la calidad de la vida democrática de las personas, sin afectar en forma directa a ellas; mientras que los directos impactan en sus actos públicos y otorgan un beneficio concreto al ser ejercidos.

La operatividad de ambos dependerá de contar con entidades públicas que actúen en forma transparente, rindan cuenta de sus actos y tengan apertura de sus acciones ante la sociedad.

Es en este orden, que debemos determinar ante qué Estado nos encontramos. Por cuanto y como lo señala Sagües (2007) resultará justificado el desprestigio de aquellos que aún, siendo republicanos, mantienen inaccesible sus acciones al conocimiento de los individuos.

Quien además agrega que hoy constituye un derecho fundamental aquel lema revolucionario de 1810 “el pueblo quiere saber de qué se trata”.

Es en esta construcción de ciudadanía, que este derecho ha devenido en esencial por cuanto, cimentado en los principios de información y expresión, busca contrarrestar la corrupción y el autoritarismo en las democracias modernas, a fin de construir una sociedad abierta y deliberativa (Tenorio Cueto, 2017).

En este sentido, es que el acceso a la información pública que ostenta el Estado resulta un elemento sustancial en un sistema democrático, dado que la publicidad de sus actos constituye un atributo fundamental que origina, como contrapartida, una sociedad más responsable a la hora de tomar sus decisiones (Basterra, 2010).

En lo que respecta al sistema jurídico argentino, el derecho de acceso a la información pública ha sido incorporado como principio implícito en la CN, sustentado en la forma republicana de gobierno artículo 1º, el derecho a peticionar ante las

autoridades artículo 14 y en los tratados internacionales contenidos en el artículo 75 inciso 22, agregados en la reforma del año 1994.

Esta integración, al más alto nivel normativo nacional, ejerce un efecto ordenador sobre todo el sistema jurídico, que busca justificar y legitimar las normas e incluso abrogar su aplicación en situaciones que debería aplicarse (Bustamante, 2010).

Como expone Silva García (2011), al emanar su fuerza de la norma constitucional, vincula los ciudadanos con los poderes públicos, y son estos últimos quienes deben hacerlo efectivo mediante sus acciones legislativas y jurisdiccionales. El legislador deberá concretar su alcance al regular las relaciones entre particulares y el Estado; los jueces, resolver las controversias, a fin de que sea respetado.

Es en este marco, que la CSJN nos ha entregado, entre otros, el fallo Asociación Derechos Civiles c/ EN PAMI (Dto. N° 1.172/03) s/ amparo ley N° 16.986¹⁰, del 4 de diciembre de 2012, donde ha destacado la evolución del ejercicio de este derecho fundamental al amparo de los tratados internacionales y sobre los que se ha valido la CIDH, para emitir el fallo Marcel Claude Reyes vs Chile.

Es así pues que este andamiaje normativo y jurisdiccional fue receptado en la Ley de Derecho de Acceso a la Información Pública N° 27.275, y fundó la decisión de la Corte en el caso “Savoia”, consagrando una línea de acción a seguir en similares situaciones.

Pudiendo inferir entonces, que el legislador al sancionar esta norma, se propuso dar a la sociedad una herramienta jurídica capaz de prevenir abusos por parte del Estado como son la corrupción y el autoritarismo (Pérez, 2016).

En función de lo expuesto, se considera acertado que el Alto Tribunal haya mantenido su línea argumental, considerando el acceso a la información pública como un derecho fundamental regido por los principios de máxima divulgación y publicidad de los actos de gobierno.

¹⁰ CSJN, “Asociación Derechos Civiles c/ EN – PAMI – Dto. N° 1.172/03 s/ amparo Ley N° 16.986”, Fallo 335:2393 (2012)

Es entonces que podemos colegir, que este fallo implica un importante avance hacia su ejercicio, pues en él se afirmó que la información en poder del Estado debe ser brindada en su totalidad a los ciudadanos y que su negativa solamente puede ser admitida por acto fundado, remarcando que cualquier persona puede ejercerlo sin necesidad de acreditar motivo o condición alguna, por cuanto goza de una legitimación amplia para solicitar información con la sola apelación a su responsabilidad y compromiso social. Queda además asentado, en la decisión analizada, que la información pertenece a los individuos y no al Estado.

Sin hesitación se puede afirmar que esta resolución ha coronado el camino hasta aquí transitado por la Corte, en lo que a defensa de este derecho sustancial se refiere, al ejercer el contrapeso constitucional que caracteriza nuestra democracia.

V- Conclusión

De acuerdo con lo abordado en el presente trabajo, a continuación se enfatizará en los pronunciamientos fundamentales del resolutorio bajo análisis.

En primer término, y ante la negativa del PEN a brindar al Sr. Savoia la información solicitada, sin dar motivos y tan solo escudándose en la supuesta condición de secreto y reservado de la misma, la Corte ha considerado que la respuesta fue absolutamente insuficiente, y que ninguna restricción sería ponderada legítima, mientras no fuera razonablemente fundada.

Por otro lado, ha determinado que los ciudadanos no deberían esgrimir un interés o afectación personal para acceder a la información en poder del Estado, ya que dicho Tribunal ha dejado plasmado en su propia jurisprudencia que los mismos cuentan con una legitimación amplia para solicitarla.

De esta manera, dicha resolución pone de manifiesto el compromiso y coherencia de la Corte en post de salvaguardar los valores republicanos y democráticos que encierra el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, y fortalece además, la relación entre el estado y la sociedad.

Finalmente, cabe resaltar el logro de este ciudadano que no se dejó avasallar por el Estado, actitud que debe ser imitada por la sociedad en defensa de sus derechos.

VI- Listado de referencias

VI- I Doctrina

- Basterra, M.I. (2010) – El derecho de acceso a la información pública – Análisis del proyecto de la ley federal – Disertación de la Dra. Marcela I. Basterra en sesión pública del Instituto de Política Constitucional del 05 de mayo de 2010. Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas. Buenos Aires. Recuperado de <https://www.ancmyp.org.ar/user/files/01-Basterra.pdf>
- Bustamante. T. (2010) – Conflictos normativos y decisiones contra legem: Una explicación de la derrotabilidad normativa a partir de la distinción entre reglas y principios. Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho. [S.I.] (33) 79-108. ISSN 2386-4702. Recuperado de <https://doxa.ua.es/article/view/2010-n33-conflictos-normativos-y-decisiones-contra-legem-una-explicación-de-la-derrotabilidad-normativa-a-partir-de-la-distinción-entre-reglas-y-principios>
- Pérez, A. (2016) – Ley de acceso a la información pública comentada – Buenos Aires – Publicación de la Secretaría de Asuntos Políticos e Institucionales - Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ley-27275-comentada.pdf>
- Sagües, N. P. (2007) – Reseña de “El derecho fundamental de acceso a la información pública” de Marcela Basterra – Dikaion, ISSN 0120-8942 – vol. 21 (16) 299-302 – Universidad de la Sabana – Cundinamarca – Colombia. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/720/72001619.pdf>
- Silva García, F. (2011) – El derecho a la información pública en la jurisprudencia constitucional: ¿Un derecho fundamental incómodo? – [versión electrónica] – *Cuestiones constitucionales – Revista mexicana de derecho constitucional*. (24), 285-308. Recuperado de <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5953/7894>
- Tenorio Cueto, G. A. (2017) – El derecho de acceso a la información en Iberoamérica y concreción como garantía constitucional. El caso mexicano. [versión electrónica]

– *Gestión y análisis de políticas públicas*. (17), 79-99. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5966875>

Villanueva, E. (2003) – Derecho a la información pública en Latinoamérica – Estudio introductorio – [versión electrónica] – *Instituto de Investigaciones jurídicas – Seri Doctrina Jurídica* (165), 29-34 – UNAM – México – 2016. Recuperado de <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1156-derecho-de-acceso-a-la-informacion-publica-en-latinoamerica>

VI- II Legislación

Ley N° 27.275 del 14 de septiembre de 2016 – Derecho de Acceso a la Información Pública.

Decreto N° 1.172/03 – Reglamento General de Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo Nacional.

Ley N° 25.520 del 27 de noviembre de 2001 – De Inteligencia Nacional.

Constitución de la Nación Argentina – Sancionada el 1° de mayo de 1853, reformada y concordada en 1860, reformada en los años 1866, 1898, 1957 y 1994.

VI- III Jurisprudencia

CSJN, “Savoia, Claudio Martín c/ EN – Secretaría Legal y Técnica (Dto. 1.172/03) s/ amparo Ley N° 16.986” – Fallo 342:208 (2019).

Corte I.D.H., Sentencia Marcel Claude Reyes y otros vs. Chile, del 19 de septiembre de 2006, Serie C, N° 151.

CSJN, “Giustiniani, Rubén Héctor c/ YPF S.A. s/ amparo por mora”, Fallo 338:1258 (2015).

CSJN, “Garrido, Carlos Manuel c/ EN – AFIP s/ amparo Ley N° 16.986”, Fallo 339:827 (2016).

CSJN, “Asociación Derechos Civiles c/ EN – PAMI – Dto. N° 1.172/03 s/ amparo Ley N° 16.986”, Fallo 335:2393 (2012).