



Carrera: ABOGACÍA

**Modelo de caso
Derecho a la Información Pública**

El Acceso a la Información Pública: Derecho fundamental de la República

HORACIO GERMÁN GUERRA SOLANA

Legajo: VABG45873

DNI: 24.020.014

Trabajo Final de Graduación

Tutora: Prof. 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 referencia.

I. Introducción

El Estado Nacional no otorga una contestación fundada y razonable a la actora en virtud de la connatural tensión entre el derecho al acceso a información pública -de raigambre constitucional- y la defensa de los intereses superiores de la Nación que -con igual sustento y jerarquía- el Poder Ejecutivo impone preservar y por ende rechazar la pretensión.

No obstante, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, hace lugar a la demanda de amparo invocada en el fallo de referencia, “Savoia, Claudio Martín c/ EN - Secretaría Legal y Técnica (dto. 1172/03) s/ amparo ley 16.986”, del año 2019. Puesto que, el acceso a la información pública, es un derecho fundamental en un país republicano, donde la denominación “*res publica*” significa cosa pública o perteneciente al pueblo, al que se le debe una visibilidad absoluta en el ejercicio del poder (Bobbio, 2013).

En este sentido, el principio de máxima divulgación consiste en que toda información en poder del Estado se presume “pública”. Por ello, la Corte analiza y resuelve el caso teniendo en cuenta preminentemente los principios rectores de nuestra Carta Magna, que son de trascendencia “...para nuestra prosperidad, y para todos los hombres del mundo que quieran habitar en el suelo argentino: invocando la protección de Dios, fuente de toda razón y justicia...”.¹

Así, Díaz Cafferatta (2009) sostiene que el derecho de acceso a la información pública es una consecuencia del sistema republicano de gobierno. Siendo este derecho también, un elemento integrante de la libertad de expresión protegido por normas nacionales e internacionales, apoyado asimismo en el principio jurídico de la publicidad de los actos de gobierno.

Al momento de la sentencia del fallo analizado -año 2019- la CSJN resolvió el asunto teniendo en cuenta lo dispuesto con posterioridad a la primera pretensión de la actora, en virtud de la Ley de Acceso a la Información Pública.²

¹ Fragmento del preámbulo: Constitución Nacional (1994).

² (Ley N° 27.275 - Derecho de Acceso a la Información Pública, 2016).

Este principio de la república, (reconocido en el art. 1° CN), así como el principio democrático del derecho de acceso a la información (consagrado en el art. 14 CN; en el art. 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; en el art. 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, incorporados a la Ley Suprema en los términos establecidos por el art. 75, inciso 22), no son absolutos, sino que tienen limitaciones y entran en conflicto.

En el presente caso, subyace un problema axiológico, que consiste en un conflicto jurídico entre un principio y una regla. En razón de ello, de acuerdo con Alchourron y Bulygin (2012), se puede establecer una colisión entre el principio jurídico de publicidad de los actos de gobierno, fuente del derecho de acceso a la información pública y el derecho al secreto de cierta información reservada, quedando excluida del acceso público irrestricto. Así, la norma limitante toma la forma de un decreto, el 1172/03.³

A la vez, deviene un problema lógico de los sistemas normativos de contradicción de normas: por un lado, el decreto 1172/03, el que otorga el carácter “secreto” y “reservado” a la información solicitada por la actora. Y por otro, el instrumento que dispuso relevar de la clasificación de seguridad dejando sin efecto el carácter de “secreto” de aquella información, mediante el decreto 4/2010.⁴

Presentada brevemente la idea central, resultan en consecuencia pensar las siguientes preguntas: ¿Tiene el demandante legitimación activa? ¿Está obligado el sujeto activo a presentarse como tal?; ¿Qué derecho le asiste en el presente caso?, ¿en virtud de que instrumento legal? ¿La demandada es sujeto obligado? Ésta sostiene que no y se niega a brindar la información requerida, lo cual desemboca finalmente en la contienda judicial destinada a dirimir los conflictos aquí esgrimidos.

Para el desarrollo de los interrogantes del párrafo precedente, se comenzará explicando sucintamente la premisa fáctica e historia procesal, para luego focalizar en los fundamentos propios de la sentencia, que involucra la identificación de la *ratio decidendi* y el análisis del problema jurídico presentado. Para ello, se procederá a una aproximación de los conceptos jurídicos relevantes del marco doctrinario y jurisprudencial en el que se encuadra, para desembocar en la postura del autor y las conclusiones finales que amerita la presente nota a fallo.

³ (Decreto 1172/2003 - Acceso a la Información Pública, 2003).

⁴ (Decreto 4/2010 - Acceso a la Información Pública, 2010).

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

El fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que se analiza, data del mes de marzo de 2019; la actora es Claudio Martín Savoia y el demandado es el Estado Nacional.

En mayo de 2011, el periodista Savoia, realizó un pedido a la Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia de la Nación para que se pusieran a su disposición algunas copias de decretos del Poder Ejecutivo Nacional dictados durante la última dictadura (Junta de gobierno militar del llamado “Proceso de Reorganización Nacional”).⁵

En la primera instancia, se destacó la especial trascendencia para la sociedad de Argentina toda información relativa al accionar de las Fuerzas Armadas durante ese período. En tal sentido, se hizo lugar al amparo interpuesto, por considerar al decreto 4/2010 aplicable al caso, este instrumento legal dispuso relevar de la clasificación de seguridad a toda información que no se encuentre dentro de las excepciones previstas establecida conforme a las disposiciones de la ley 25.520⁶ y su decreto reglamentario 950/02⁷. Este fallo inicial obligó en consecuencia al Estado Nacional a que exhiba a la actora la información “de acceso público” solicitada.

Por el contrario, la segunda instancia hizo lugar al recurso de apelación interpuesto por el Estado Nacional, revocó la sentencia anterior y rechazó el amparo interpuesto por la actora por falta de legitimación activa. La Cámara, aludió a que la información solicitada “no reviste el carácter de acceso público”, por haber sido clasificada como “secreto” o “reservado”.

Finalmente, el decisorio de la Corte, consideró que la conducta del Estado Nacional es ilegítima, al limitarse a invocar el carácter “secreto” de los decretos solicitados por la actora, incurriendo así en una violación de derechos constitucionales al negarle dicha información.

III. La *ratio decidendi* de la sentencia

En el fallo en análisis, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, argumenta que la ley 27.275 de Derecho de Acceso a la Información Pública, ha consagrado y reafirmado

⁵ Gobierno de facto: Dictadura que se extendió en Argentina desde 1976 hasta 1983.

⁶ (Ley N° 25.520 - Ley de Inteligencia Nacional, 2001).

⁷ (Decreto 950 - Reglamentario de la Ley de Inteligencia Nacional, 2002).

expresamente el alcance amplio que cabe reconocer a la legitimación activa, para el ejercicio del derecho en examen.

Así es que, con anterioridad a la sentencia de la alzada y de la interposición de la apelación federal (incluso de los hechos acaecidos en 2011), el Poder Ejecutivo Nacional dictó el decreto 4/2010, que dispuso dejar sin efecto el carácter secreto o reservado de los decretos y decisiones administrativas dictados con anterioridad a la vigencia de la presente medida, con excepción de aquellos que 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.

Por lo tanto, el instrumento citado, es anterior a la contestación del recurso extraordinario en donde el Estado insiste con sus mismos argumentos originales, sin asumir el cambio sustancial de las normas jurídicas que regulan la cuestión debatida.

Se plantea además 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.

Asimismo, resulta de utilidad recordar que los 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, han sido reconocidos por normas nacionales e internacionales, así como por reiterada jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; los que fueron expresamente consagrados en la ley 27.275, la cual exige que la denegación de una solicitud se haga por acto fundado, emitido por la máxima autoridad del organismo.

Para la Corte, el derecho inculcado, es agraviado asimismo porque el tribunal *a quo* le negó legitimación activa a la actora 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 la materia reconociendo este derecho a toda persona, sin necesidad de acreditar un interés directo o una afectación personal. En este orden, la Corte sostiene que la alzada interpretó erróneamente diversas normas de naturaleza federal (ley 25.520, decreto 950/2002, decreto 4/2010, entre otras) y no explicó con fundamentación suficiente de qué modo se aplican en este caso.

La Corte, en definitiva soslayó que el derecho a acceso a la información pública, 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.

Por las razones precedentes, 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.

IV. Análisis y postura del autor

Análisis conceptual y antecedentes doctrinarios

La función más importante del sistema jurídico es la garantía de los derechos individuales, puesto que el derecho es un dispositivo para garantizarlos frente a las agresiones de las mayorías y la del gobierno (Dworkin, 2004).

En este sentido, uno de estos derechos es el acceso a la información pública, que configura un derecho subjetivo, es decir una facultad de las personas para hacerlo valer jurídicamente frente a terceros (Martínez Paz, 2004).

Al respecto Díaz Cafferata (2009), añade que es un derecho político fundamental y tiene un sentido amplio, que emana del propio sistema republicano de gobierno plasmado en nuestra Carta Magna. Es para este autor, la facultad que tiene todo ciudadano de la república, de tener acceso a todo tipo de información en poder de personas privadas y de entidades públicas, como así también las que ejerzan funciones públicas o reciban fondos del Estado. Trayendo aparejado la consecuente obligación del Estado de instrumentar un sistema administrativo que facilite a cualquiera la identificación y el acceso a la información solicitada.

En este orden Basterra (2015), sostiene además que en las democracias modernas hay institutos como la Iniciativa Popular (Art. 39 CN) y la Consulta Popular vinculante y no vinculante (Art. 40), que suponen una ciudadanía participativa e informada, con capacidad adecuada para formular preguntas y responder adecuadamente que serían invariables si no se reconociera este derecho a la información pública.

Análisis jurisprudencial

Respecto a la legitimación activa el periodista Savoia, desde la causa “PAMI”⁸ (publicado en Fallos: 335:2393), la Corte Suprema ha expresado que esa amplitud en la legitimación activa deriva del derecho a la información que le asiste a toda persona, no es propiedad del Estado y el acceso a ella no se debe a una gracia o favor del gobierno, ya que este tiene la información solo en cuanto es el representante de los individuos. Por lo tanto, el Estado y las instituciones públicas están comprometidos a respetar y garantizar el acceso a la información a todas las personas. Este criterio, fue reiterado por el Tribunal en numerosos pronunciamientos posteriores como en “Cippec”⁹ (publicado en Fallos: 337:256) y “Garrido”¹⁰ (Fallos: 339:827) que resolvieron cuestiones sustancialmente análogas. En estos fallos la Corte fijó un claro y preciso estándar en la materia de acceso a la información pública, estableciendo un importante consenso normativo jurisprudencial en cuanto a la legitimación para presentar solicitudes de acceso (entendida en un sentido amplio, sin necesidad de exigir un interés calificado del requirente). Dicha información es 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 este nodo, el acceso a la información tiene como propósito coadyuvar a que los integrantes de la sociedad ejerzan eficazmente el “derecho a saber”¹¹, 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. Es así que, 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.

Postura del Autor

Si el Poder Ejecutivo Nacional no se configura como sujeto obligado a informar, negando a la actora su legítimo derecho a ser informada, es lícito preguntarse: ¿Puede un

⁸ CSJN: (Asociación Derechos Civiles c/ EN PAMI Dto. 1172/03 s/ amparo ley 16986, 2012).

⁹ CSJN: (CIPPEC c/ EN – Mº Desarrollo Social – dto. 1172/03 s/amparo ley 16.986, 2014).

¹⁰ CSJN: (Garrido, Carlos Manuel c/ EN - AFIP s/amparo ley 16986, 2016).

¹¹ Art 14: Constitución Nacional (1994).

instrumento legal con jerarquía de decreto ir en contra de otro decreto? ¿Puede aquel asimismo colisionar un principio republicano consagrado constitucionalmente y expresado claramente en la legislación y jurisprudencia?

A partir de estas preguntas surgen dos problemas que incumben al derecho, a saber: el lógico de los sistemas normativos y el axiológico; ambos esbozados en la introducción.

Por otra parte, se comparte la definición de la Justicia en esta instancia final, tal como la ha indicado la jurisprudencia al ponderar la Ley N° 27.275 y el Decreto 4/2010 por encima del Decreto 1172/03. Estimando pertinente el decisorio de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, al considerar que la conducta del PEN es ilegítima toda vez que invoca un instrumento legal que se limita a otorgar el otrora vetusto carácter “secreto” de la información solicitada. Puesto que la normativa vigente, dispuso relevar de tal clasificación de seguridad, dejándolo sin efecto en la materia referida.

Asimismo, se añade que la conducta reprochada al Ejecutivo, devino aún más cuestionable a partir de desestimar el cambio sustancial que se produjo en las normas jurídicas que regulan la cuestión debatida. Lo que justifica acabadamente las razones que llevan a aceptar el pedido de acceso a la información formulado por Savoia.

De este modo, se comparte acabadamente la disposición de la Corte, que ordena dejar sin efecto la sentencia apelada y hacer lugar al amparo interpuesto por la actora, considerando que esta se encuentra suficientemente legitimada para ejercer el derecho que se trata. Por consiguiente, la conducta del Estado Nacional, resulta claramente violatoria de los derechos de raigambre constitucional invocados en el sustento de la pretensión.

V. Conclusión

El derecho de acceso a la información pública, configura una herramienta para que los representados puedan involucrarse y conocer la gestión de sus representantes; esta dinámica configura las bases sólidas de la república en que se sustentan las democracias modernas. En este sentido, la normativa más específica y relevante en la materia son: la Ley de Derecho de Acceso a la Información Pública, el Decreto 4/2010 y el Decreto 1172/03.

En el presente análisis, el Poder Ejecutivo Nacional, a través de la Secretaría Legal y Técnica niega a Claudio Martín Savoia la información solicitada, amparado en el Decreto

1172/03, que excluía al Estado como sujeto obligado a informar y a la actora su legítimo derecho a ser informada.

En tal sentido, la Corte Suprema reivindica el derecho y la legitimación activa que le asiste a Savoia bajo el tutelaje de la Ley de Derecho de Acceso a la Información Pública, la que ha consagrado y reafirmado su amplio alcance, haciendo prevalecer la obligación del Estado a informar. Para tal decisión, se apoya y alude que en la materia existe consenso normativo jurisprudencial, algunos de los cuales se citan en esta obra.

Los tribunales inferiores, se expresaron de la siguiente manera: Mientras que la primera instancia, destacó la especial trascendencia para la sociedad argentina toda información relativa al accionar de las Fuerzas Armadas durante ese período obligando por consiguiente al Estado Nacional para que exhiba a la actora la información pública solicitada de acceso público. La segunda instancia, rechazó el amparo interpuesto por falta de legitimación activa, aludiendo que la información solicitada no era de acceso público, por haber sido clasificada de carácter “secreto” o “reservado”.

En este trabajo se llega a las siguientes conclusiones:

1) Que la Corte Suprema, consideró que la conducta del Estado Nacional es ilegítima al limitarse a invocar el carácter “secreto” de los decretos solicitados por la actora. Incurriendo en una violación de derechos constitucionales al negarle dicha información.

2) Que sí existe colisión de normas, pero tal como la ha indicado la jurisprudencia, se ha ponderado la Ley N° 27.275 y el Decreto 4/2010 por encima del Decreto 1172/03. En virtud del principio jurídico de publicidad de los actos de gobierno, del cual deriva el derecho de acceso a la información pública, debiendo el Estado Nacional, informar ante el requerimiento, resolviendo de este modo tanto el problema de contradicción normativa como el axiológico.

3) Por último y como cierre, se puede mencionar que entre Savoia y el Poder Ejecutivo Nacional se ha suscitado un conflicto jurídico, objeto de la presente nota. Al respecto Bastons (2018), alude que con auténticos cambios culturales en las administraciones gubernamentales, también se cambia la cultura del “secreto” por la cultura de la transparencia. De tal cambio, se evitarían conflictos innecesarios, y lo más importante, se favorecería la participación social en aras de un mejor diagnóstico, planificación, implementación y evaluación de las políticas públicas llevadas a cabo por la propia Administración.

VI. Listado de referencia

Doctrina

Alchourron, C. y Bulygin, E. (2012). *Introducción a la Metodología de las Ciencias Jurídicas y Sociales*. Buenos Aires, AR: Astrea.

Basterra, M. (2010). El derecho de acceso a la información pública. Análisis del proyecto de ley federal. Anales de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas. Institutos 2010. Buenos Aires.

Bastons, J. L. (2018). Legislación jurisprudencia. El acceso a la información pública como mecanismo de control y participación ciudadana. Algunos comentarios a la luz de la jurisprudencia. Recuperado el 25 de 03 de 2020, de:
http://181.168.124.69/files/koha_ip.php?d=rc&biblionumber=17943

Bobbio, N. (2013). *Democracia y Secreto*. México D.F. Fondo de Cultura Económica.

Dworkin, R. (2004). *Los derechos en serio*. Madrid: Ariel.

Diaz Cafferata, S. (2009). El derecho de acceso a la información pública: Situación actual y propuestas para una ley. Lecciones y ensayos (86), 151-185. Recuperado el 25 de 03 de 2020, de:
<http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/lye/revistas/86/06-ensayo-diazcafferata.pdf>

Martínez Paz, F. (2004). *Introducción al derecho*. Editorial Depalma. Buenos Aires.

Legislación

Constitución Nacional (1994). Buenos Aires. Producciones Mawis.

IX Conferencia Internacional Americana (1984). Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (DADDH). Infoleg. Recuperado el 09 de 04 de 2020, de: http://www.infoleg.gob.ar/?page_id=1000

Convención Americana sobre Derechos Humanos. (22 de noviembre de 1969). Infoleg. Recuperado el 27 de 03 de 2020, de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/28152/norma.htm>

Ley 25.520 - Ley de Inteligencia Nacional. (Noviembre de 2001). Recuperado el 22 de 05 de 2020, de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/70000-74999/70496/norma.htm>

Ley 27.275 - Derecho de Acceso a la Información Pública. (Septiembre de 2016). Recuperado el 28 de 03 de 2020, de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/265949/norma.htm>

Decreto 950/02 - Reglamentario de la Ley de Inteligencia Nacional, 2002. (Junio de 2002). Argentina. Recuperado el 18 de 05 de 2020, de: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-950-2002-74896>

Decreto 1172/2003 - Acceso a la Información Pública. (Diciembre de 2003). Infoleg. Recuperado el 30 de 03 de 2020, de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/90763/norma.htm>

Decreto 4/2010 - Acceso a la Información Pública. (Enero de 2010). Infoleg. Recuperado el 30 de 03 de 2020, de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/160000-164999/162573/norma.htm>

Jurisprudencia

CIPPEC c/ EN - M° Desarrollo Social - dto. 1172/03 s/amparo ley 16.986, C. 830.XLVI. (C.S.J.N. 26 de marzo de 2014). Recuperado el 28 de 04 de 2020, de:

<http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=7098041&cache=1506354911728>

Garrido, Carlos Manuel c/ EN - AFIP s/amparo ley 16986, G. (C.S.J.N. 21 de junio de 2016). Recuperado el 29 de 04 de 2020, de:

<http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=7314852&cache=1501891215000>

Asociación Derechos Civiles c/ EN PAMI Dto. 1172/03 s/ amparo ley 16986, (C.S.J.N. 04 de diciembre de 2012). Recuperado el 10 de 05 de 2020, de:

<http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=6974432&cache=1507221686775>