



TRABAJO FINAL DE GRADUACION

Nota a Fallo

EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

“Derechos y límites frente a los Secretos de Estado”

Fallo: Autos: Savoia, Claudio Martín C. En - Secretaría Legal y Técnica (Dto. 1172/03)

S/ Amparo Ley 16.986. Corte Suprema De Justicia De La Nación, 2019

GARCIA ROJAS, Jesica Paola

Abogacía

2020

Sumario: I- Introducción.- II- Historia procesal.- III- Análisis de la ratio decidendi.- IV- Análisis conceptual, antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales.- V- Postura de la autora.- VI- Conclusión.- VII- Bibliografía, a-Doctrina, b-Legislación, c-Jurisprudencia

I- Introducción

El acceso a la información pública es un derecho fundamental por medio del cual todo ciudadano puede conocer la información que se genera por posesión, uso o administración de recursos públicos, a menos que existan razones legales para mantenerla en reserva. La temática en cuestión es de actualidad y de gran importancia para la sociedad toda, ese es el fundamento de la elección. Además del marco constitucional en el que se recuesta el derecho de acceso a la información pública, existe legislación específica en la materia en la “Ley Nacional N° 27.275”.

El derecho que tiene toda persona de poder transmitir información y de recibirla, de participar cognoscitivamente de los hechos, sucesos y eventos que ocurren en el mundo y que se reputan necesarios para su participación en la sociedad, y como consecuencia esa "participación" misma a través de la manifestación de sus ideas, pensamientos, opiniones, e informaciones, es un derecho individual, natural, inalienable, inescindible como propiedad de la persona humana por su sola condición de tal sin necesidad de "reconocimiento" previo por parte del Estado (Rafael Ortiz, 2005, pág. 16)

En el desarrollo del trabajo se analiza el fallo denominado “Savoia Claudio Martín c/ Estado Nacional” de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en adelante C.S.J.N.; en el mismo, el máximo tribunal del país ha sentado un destacado precedente. La causa tiene lugar a partir de la solicitud de acceso a los decretos del Poder Ejecutivo, durante de los periodos comprendidos entre los años 1976 y 1983 por parte del Sr. Savoia quien manifiesta encontrarse legitimado para hacerlo, no sólo por su condición de ciudadano, sino también en virtud de su labor como periodista.

El Derecho al Acceso a la Información Pública constituye un recurso que permite a todo habitantes ejercer el control de los poderes públicos a fin de contribuir a la transparencia en el ejercicio de las funciones públicas.

El problema jurídico que se evidencia es de relevancia, puesto que existe dificultad a la hora de identificar la norma aplicable al caso. Vale decir que en el caso

bajo análisis, el planteo se discurre entre la aplicación del artículo 16, inciso a¹ del anexo VII del decreto 1172/03 en relación a la autoridad del convocante, o la aplicación del artículo 1² del decreto 4/2010 que dispone relevar de la clasificación de seguridad la información o documentación vinculada al período comprendido entre los años 1976 y 1983 en relación al accionar de las fuerzas armadas y el artículo 1 y 2 del decreto 2103/2012 que deja 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, con anterioridad a la vigencia de dicha normativa. Asimismo, se plantea la legitimación para demandar por parte de Savoia, al no acreditar un interés suficiente y concreto, empero se contrapone con el artículo 4³ de la ley de acceso a la información pública. En palabras de Moreso y Vilajosana (2004) se evidencia la existencia de normas vigentes que pertenecen a un sistema, pero no pueden ser aplicadas al mismo tiempo, debiendo distinguir que norma es la que se ajusta al caso.

Para llevar adelante un desarrollo ordenado, es menester a continuación de la presente introducción, describir los hechos, la premisa fáctica y la decisión del tribunal, para elaborar luego los fundamentos de la ratio decidendi. Todo ello, en conjunto con el estudio conceptual, antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales permitirán tomar postura al respecto y elaborar finalmente las conclusiones de la nota a fallo.

II- Historia Procesal

El día 16 de Mayo de 2011 Claudio Martín Savoía solicita ante la Secretaria Legal y Técnica que se le otorguen copias de diferentes decretos dictados por el Poder Ejecutivo en el periodo comprendido entre los años 1976 a 1983 (gobiernos de facto), obteniendo como respuestas el rechazo de tal solicitud. En esa oportunidad el organismo público

¹ ARTICULO 16. — CONVOCATORIA. Contenido.

La convocatoria debe ordenar el inicio del correspondiente expediente -el que queda a cargo del Área de Implementación- y establecer: a) Autoridad Convocante;

² **Artículo 1º** — Relévese de la clasificación de seguridad, establecida conforme a las disposiciones de la Ley Nº 25.520 y su Decreto Reglamentario Nº 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

³ ARTÍCULO 4º — Legitimación activa. 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.

aduce que los decretos en cuestión no eran de acceso público y que por el contrario contaban con el carácter de “secretos” y “reservados”.

Frente a ello, el Sr. Savoia interpuso una acción de amparo por ante el Juzgado Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal N°5, alegando el derecho a la información, y que la negativa del Poder Ejecutivo Nacional estaba deficientemente motivada. También peticionó subsidiariamente, que, si la información por él requerida estuviera clasificada por razones de "seguridad, defensa o política exterior", que el tribunal interviniente revisara la documentación requerida, y comprobara si la decisión de sustraerla del conocimiento público estaba razonablemente justificada.

El tribunal de primera instancia dio razón al amparista, condenando al Estado Nacional a exhibir la documentación requerida (con alguna excepción). Luego, mediante apelación del Estado Nacional, la sala I de la Cámara Nacional de Apelaciones Contencioso Administrativo Federal revocó el fallo anterior y rechazó el amparo con los siguientes fundamentos: a) Savoia carecía de legitimación activa para demandar, por no haber demostrado un interés diferenciado, es decir concreto y diferente del que cualquier ciudadano puede tener; b) 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.

Savoia se alzó contra el fallo de Cámara, interponiendo recurso extraordinario federal, acogido por la CSJN, declarándolo admisible y dejando sin efecto la sentencia de Cámara, sentando el criterio jurisprudencial en torno al acceso a la información secreta o de contenido reservado.

La Resolución de la CSJN finalmente fue fallar a favor de la parte actora, haciendo lugar a su pretensión y otorgando prevalencia al respeto de los derechos constitucionales. Resaltó además, que la profesión u ocupación del demandante era irrelevante, pues el acceso a la información pública es un derecho que le pertenece a toda la población sin distinción alguna.

III- Análisis de la Ratio Decidendi

Conforme precedente, la CSJN, incorporando los parámetros de la ley 27.275 de Acceso a la Información Pública (Boletín Oficial, 2016), de sanción sobreviniente al caso, revocó el fallo de Cámara, principalmente basándose en dos argumentos. En primer lugar, desvirtuó la falta de legitimación activa del amparista, sentenciada por el tribunal inferior, en mérito a los precedentes reiterados del tribunal cimero, y a la normativa vigente, sentando que el acceso a la información pública corresponde a toda persona, sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal; así pues, para acceder a ella no es dable exigir al peticionante un “interés calificado”. En segundo lugar, y punto clave para el presente análisis (Toledo, Pablo Roberto, 2019), la CSJN impuso límites concretos al “secreto” como valla al derecho de acceso a la información pública. Así la CSJN dejó en claro el principio general, cuál es la presunción de que toda información es accesible, siendo restringidas las excepciones; y especificó que el estado cuando deniega una solicitud de información, debe exponer, describir y demostrar de manera detallada, los elementos (pruebas) y las razones por las cuales su entrega resulta susceptible de ocasionar un daño ilegítimo. Conforme el fallo en análisis, el estado ya no puede limitarse a invocar el carácter “secreto” o “reservado” de la información pública sin aportar mayores precisiones.

En lo antes dicho se identifica el problema jurídico de relevancia planteado al inicio del análisis, y que la CSJN sortea con absoluta claridad. Asimismo, sienta la línea jurisprudencial que pone límites al “secreto de Estado”, evitando que se afecte el ejercicio del derecho ya mencionado y se obstaculice la divulgación de información de interés público.

IV- Análisis Conceptual, Antecedentes Doctrinarios y Jurisprudenciales:

La sociedad democrática exige que las autoridades estatales se rijan por los principios de publicidad y máxima divulgación de la información pública. Se parte del presupuesto de que ella es accesible y sujeta a un sistema restringido de excepciones (Buteler, 2015). En el caso Savoia la CSJN desarrolla tales principios, e impone un control de razonabilidad de las excepciones invocadas por el estado ante los pedidos de información pública.

El fallo en comentario mantiene la jurisprudencia sentada en el caso “Giustiniani c/ YPF (CSJN, 2015)”, en el cual la Corte dictaminó mediante una interpretación del anterior marco normativo dado por el decreto 1172/2003, la obligación de brindar acceso a la información pública, por el carácter estatal del sujeto requerido (YPF estaba controlada por el estado), o en su defecto, por el carácter público de los intereses en juego; sentando así el llamado control democrático, que supone el acceso a la información pública, y que puede realizar cualquier ciudadano para vigilar la marcha de los asuntos de interés general. El fallo mencionado, a su vez se asienta en el antecedente “Claude Reyes y otros c. Chile (CIDH, 2006)”.

En Savoia, y anteriormente en Giustiniani, la CSJN despeja toda duda sobre el carácter de “derecho humano” que reviste el derecho de acceso a la información pública (CIDH, 2003), en consonancia con el artículo 13.1 de la Convención Americana, artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 19, inc. 2º, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo IV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y el artículo 13 de la Convención sobre los Derechos del Niño, entre otros documentos.

Siguiendo a Grillo (2013), cabe resaltar que el acceso a la información pública, se fundamenta en el derecho que le pertenece a todos los ciudadanos de conocer el modo en que los gobernantes ejecutan sus funciones y el destino del dinero público. (Grillo, 2013).

Vale decir entonces que la interpretación en el caso concreto es clara, se delimita el alcance del derecho de acceso a la información reputada por el estado como secreta o de acceso reservado. Por su parte la Constitución Nacional, avala lo dicho mediante su artículo 75 inc. 22, a través de la incorporación de los tratados internacionales.

Por su parte, la Ley 27.275 sobre el “Derecho de acceso a la información pública” sancionada en Argentina en el año 2016, establece que: “La presente ley tiene por objeto garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública, promover la participación ciudadana y la transparencia de la gestión **pública**” (artículo 1).

La CSJN da “un gran paso en orden a la transparencia, el control de la gestión estatal y el aseguramiento de los derechos” (Gelli, 2016, pág. 20).

En palabras de Basterra (2019), el acceso a la información pública reviste una función individual y otra colectiva. En ese sentido, vale resaltar que desde la órbita individual, se identifica a una persona solicita determinada información relativa a sí misma. En segundo lugar como un derecho de incidencia colectiva, puesto que puede ser ejercido por cualquier ciudadano en forma individual, colectiva, ya sea por una persona física o jurídica.

Se destaca entonces con total claridad del análisis en curso, la legitimación de todo ciudadano para acceder a la información pública, y, siguiendo a los autores citados con anterioridad, queda determinada la existencia de un derecho fundamental de orden democrático y constitucional, con las excepciones que deban ser preservadas con motivo de seguridad nacional.

V- Postura de la autora

El decisorio objeto de estudio reviste singular importancia, ya que reitera la tesis que sostiene la legitimación amplísima que debe regir en materia de derecho de acceso a la información pública. Siguiendo esta línea argumental, puede aseverarse que toda persona tiene derecho a requerir información pública al Estado, lo que comprende a la ciudadanía en general, sin necesidad de acreditar un interés calificado del solicitante.

Esta parte adhiere al resolutorio emitido por la CSJN en el fallo bajo análisis, ya que con excelente criterio, el tribunal supremo reconoce que la denegación por parte de la Secretaría Legal y Técnica de la Nación no cumplió con la fundamentación, que es necesaria en virtud de lo dispuesto por la ley 27.275 y por los principios básicos del Estado democrático y republicano, que imponen necesariamente la publicidad y razonabilidad de los actos de gobierno, diferenciando con claridad el carácter "secreto" y "reservado" de determinados documentos, destacando el principio de máxima divulgación, que presume como accesible toda información bajo control estatal.

Una decisión contraria del Alto Tribunal hubiera significado la aprobación de una respuesta que vaciaría de contenido al derecho de acceso a la información pública, relegándolo a un plano meramente ilusorio y sujeto al arbitrio discrecional del órgano requerido.

Efectivamente, la sentencia en análisis con sólidos parámetros robustece el criterio restrictivo de interpretación que debe imperar al momento de optar por la denegación del derecho de acceso a la información pública, impidiendo que el Estado se ampare de manera dogmática en el carácter "secreto" y "reservado" de determinada información, debiendo en su lugar determinar las concretas y particulares razones que justifican el secreto o la reserva, dejando entrever la posibilidad –incluso– que el tribunal controle la información a los fines de determinar la razonabilidad o no de la negativa. La CSJN resaltó que no hace falta demostrar ningún interés y legitimación para solicitar información al gobierno, ya que la sola condición de ciudadano lo habilita, siendo en todo caso el Estado, quién tiene la carga de probar que la información pedida no puede ser entregada.

Es menester resaltar la importancia en la instrucción de funcionarios públicos y organismos encargados de receptor las solicitudes con pedidos de información pública, en relación al derecho que le cabe a todo ciudadano de poder acceder a los datos consultados sin formalismos extremos, a fin de evitar la mora en la petición y los procesos judiciales en los que cuales se recae ante la negativa inicial, todo ello en pos de respetar el ejercicio de los derechos y facultades de todo ciudadano.

VI- Conclusión

Para el desarrollo del trabajo en curso se abordó la temática en relación al derecho de acceso a la información pública y el caso seleccionado para efectuar la nota a fallo comprende la sentencia de la CSJN denominada “Savoia, Claudio Martín c/ EN – Secretaría Legal y Técnica (dto. 1172/03) s/ amparo ley 16.986”, de fecha 07 de Marzo del año 2019, donde el tribunal reafirma una vez más la vigencia del derecho de acceso a la información pública al fallar a favor de la parte actora (Savoia), haciendo lugar a la solicitud de copias de diferentes decretos dictados por el Poder Ejecutivo en el periodo comprendido entre los años 1976 a 1983 (gobiernos de facto), por encontrarse legitimado para hacerlo como ciudadano, sin mayores justificaciones atento a que la ley 27.275 establece que “toda persona humana o jurídica, pública o privada, tiene derecho a solicitar y recibir información pública, no pudiendo exigirse al solicitante que motive la solicitud, que acredite derecho subjetivo o interés legítimo o que cuente con patrocinio letrado”. Asimismo, interpreta con excelente criterio la normativa que dispone relevar de la

clasificación de seguridad la información o documentación vinculada al período comprendido entre los años 1976 y 1983 y la normativa que deja 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, dejando en claro que no representan impedimento alguno para negar al actor la información demandada.

En el fallo, el tribunal cimero no se desentiende de la necesidad de fortalecer la relación entre el Estado y la sociedad civil, la que se torna imprescindible para concretar las reformas institucionales necesarias para desarrollar una democracia legítima, transparente y eficiente. Dentro de estas reformas, se hace necesario el saneamiento de las instituciones, debiendo otorgarse un lugar primordial a los mecanismos que incrementan la transparencia de los actos de gobierno, a los que permiten el libre acceso a la información y a los que amplían la participación de la sociedad en el control de las decisiones estatales.

En suma, la CSJN reafirmó que la información brindada debe ser total; que cualquier ciudadano puede solicitarla sin esgrimir una situación jurídica especial, y que toda restricción a este derecho debe surgir de una ley formal del congreso, estando debidamente justificada la reserva o secreto de determinados documentos o actos de gobierno.

VII. Bibliografía

a) Doctrina.

Basterra, M. I. (29 de Abril de 2019). *La Corte Suprema consolida los estándares de la Ley 25.275 de acceso a la información pública*. La Ley.

Buteler, A. (2015). Derecho de acceso a la información pública. Tratados de derechos humanos y su influencia en el derecho argentino, II, 1757.

GELLI, M. A. (2016). Ley de Acceso a la Información Pública, los principios, los sujetos obligados y las excepciones. La Ley , E-1040.

Moreso, J.J. y Vilajosana, J. M. (2004). Introducción a la teoría del derecho. Madrid, España: Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales S.A.

Toledo, Pablo Roberto. (23 de 4 de 2019). El Derecho De Acceso A La Información Pública. La Ley (AR/DOC/679/2019), 3.

ORTIZ – ORTIZ. 2005. Pág. 16

b) Legislación

Constitución de la Nación Argentina (1994). Sancionada: diciembre 15 de 1994.
Promulgada: enero 3 de 1995.

Ley 27275 Derecho De Acceso a la Información Pública. Sancionada el 14/09/2016.
Publicada en el Boletín Oficial del 29 de septiembre de 2016.

c) Jurisprudencia

CIDH. (2003). Myrna Mack Chang c. Guatemala. LA LEY ONLINE.

CIDH. (2006). Claude Reyes y otros c. Chile. LA LEY ONLINE, AR/JUR/15354/2006.

C.S.J.N. (2019). www.csjn.gov.ar. Recuperado el 8 de Mayo de 2019, de <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJP.html?idDocumento=7508423&cache=1557352409900>

CSJN, (2015). Giustiniani, Rubén Héctor c. Y.P.F. S.A. s/ amparo por mora 10/11/2015.
La Ley, 7.