



CONFLICTO ENTRE EL SECRETO ESTATAL Y LA GARANTIA DE ACCESO A LA  
INFORMACION PÚBLICA

Savoia c/EN Secretaria Legal y Técnica (dto. 1172/03) s/ amparo ley 16.986

NOTA FALLO

ALUMNO: GERMAN MANUEL ESPINOZA

TUTOR: NICOLAS COCCA

D.N.I.: 34.588.331

CARRERA: ABOGACIA

UNIVERSIDAD: UNIVERSIDAD EMPRESARIAL SIGLO XXI

LEGAJO: VABG44556

AÑO: 2020

**SUMARIO:** I. Introducción – II. Reconstrucción de la premisa Fáctica. Historia Procesal. Decisión del Tribunal. – III: Identificación y Reconstrucción de la Ratio Decidendi – IV: Análisis Conceptual. Antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales – V: Postura del autor – VI: Conclusiones Finales y Cierre del Análisis.

## **I - Introducción**

El Derecho de Acceso a la Información Pública es definido como la potestad por parte de los individuos de tomar conocimiento de las acciones efectuadas por la Administración Pública, sus funcionarios y organismos, en el cumplimiento de sus facultades. Siguiendo a Basterra (2008, p. 49) “es un ámbito específico del derecho a recibir información y constituye una consecuencia directa del principio administrativo de transparencia en la administración”. De este precepto se desprende no solamente un recurso de fortalecimiento del sistema republicano, sino además una forma de participación ciudadana.

El fallo a analizar introduce un caso de notoria importancia, el cual permite analizar el accionar estatal y el derecho al acceso a información pública por parte de los particulares, el cual cobra valor al tratar sobre la publicidad de decretos del Poder Ejecutivo Nacional emitidos durante el periodo comprendido por los años 1976-1983, cuando el gobierno de facto impuesto mediante golpe de estado se hizo del poder público, causando lesiones a derechos humanos que en la actualidad se encuentran vulnerados.

Siguiendo a Salas Suarez (2017; p.151) el derecho al acceso a la información pública es un pilar del gobierno republicano que “(...) permite enfrentar la crisis de desempeño de la democracia, ampliando el concepto de representación e incorporando nuevas formas de participación que permiten incidir en el gobierno y ejercer su control mediante la información pública”. En este sentido, el derecho mencionado encuentra recepción en diferentes artículos de nuestra Constitución Nacional, además de Tratados Internacionales de Derechos Humanos incorporados por el Art. 75 Inc. 22 de la Carta Magna.

Motiva la presente actuación la pretensión del actor de obtener la publicidad correspondiente a Decretos confeccionados por el P.E. durante la última dictadura militar.

La Administración plantea negativa a proveer la información según disposición Decreto 1172/03, el cual da a la administración la potestad denegarse a brindar la información requerida, cuando se tratara de información clasificada como reservada, especialmente la referida a seguridad, defensa o política exterior. (Decreto 1172, Año 2003, Art. 16 Inc. A).

El actor impugna la decisión administrativa e inicia acción jurisdiccional donde obtiene sentencia favorable, ya que el Juez de primera instancia considera que muchos de los mencionados decretos no se encuentran comprendidos por el régimen de excepción del Decreto 1172/03. La Administración apela dicha decisión ante el Tribunal Superior, el cual falla a su favor al contemplar la falta de legitimidad procesal por parte de la peticionante, al no informar sobre su carácter de periodista y no poseer derecho subjetivo e interés legítimo con el cual respaldar su solicitud.

Por lo tanto, se interpone Recurso Extraordinario Federal, alegando desinteligencia entre la sentencia del Tribunal de Alzada y los derechos invocados, y un conflicto a nivel federal entre Leyes inferiores y las disposiciones de la C.N.; a lo que también se suman nuevas disposiciones emanadas por el Poder Ejecutivo al respecto a la publicidad de los decretos controvertidos.

Siguiendo las consideraciones de Alchourron y Bulygin (2012; p.22), el siguiente caso cuenta con diversos problemas normativos, definidos como “una pregunta acerca del status deóntico de ciertas acciones o conductas, es decir, su permisión, prohibición u obligatoriedad”. También se observa la existencia de conflictos lógicos en el sistema normativo; definidas por Alchourrin como un conjunto de normas que correlacionan casos con soluciones. El fallo analizado presenta lagunas, incompletitudes del sistema normativo, que la Corte solucionara a través de la interpretación del cuerpo normativo.

Por otro lado, siguiendo a Alexy se hacen presentes problemáticas de conflictos axiológicos y contradicciones de principios del derecho. En el caso planteado, donde existe una pugna entre el derecho de acceso a la información pública, y el cumplimiento de disposiciones genéricas por parte de la Ley de Inteligencia, ninguno es originalmente prioritario. El autor explica que “lo que se trata de establecer es cuál de los intereses que

tienen el mismo rango en abstracto, posee mayor peso en el caso concreto” (Alexy, 1997; p. 72).

Este caso también presenta la existencia de un problema Lógico de los Sistemas normativos. Siguiendo a Alchourron (1987); ante la incompletitud del sistema normativo para resolver los casos debido a normas contradictorias, el juez debe cumplir con su obligación de juzgar. En este caso, la Corte deberá resolver el problema de fondo entre normas que aplican a la materia para determinar cuáles de todas las normativas dispersas referentes al acceso a la información público y la inteligencia nacional son aplicables al caso.

## **II - Reconstrucción de la premisa fáctica, historia procesal y decisión del tribunal**

El caso comienza en el año 2011, cuando Claudio Martin Savoia en calidad de periodista, presenta solicitud ante la Secretaria Legal y Técnica del Poder Ejecutivo Nacional (en adelante SLyT), con el objeto de poner a su disposición copias de decretos promulgados durante el periodo comprendido por los años 1976 a 1983, los cuales corresponden a la última dictadura militar. La secretaria rechaza el pedido, y argumenta su negativa en la clasificación secreta de esos decretos, al encuadrarse dentro de lo dispuesto por el Art. 16 Inc. 2 del Decreto 1172/2003 “Información expresamente clasificada como reservada, especialmente la referida a seguridad, defensa o política exterior” (Decreto 1172, Año 2003, Art. 16 Inc. 2),

Ante la negativa por parte de la administración, se interpone acción de amparo, la cual sustenta con dos argumentos: que la respuesta emitida por la SLyT no se encuentra debidamente motivada e incumple con los requisitos básicos proclamados por la Constitución Nacional y Tratados Internacionales de Derechos Humanos; y que el Derecho de Acceso a la Información Pública se rige bajo el principio de máxima difusión, el cual implica que toda acción de la Administración se presume accesible para los ciudadanos sin requerir un interés específico.

La magistrada interviniente da lugar al amparo formulado. Considera que es aplicable lo dispuesto por el decreto 4/2010, el cual releva de la clasificación secreta “a toda aquella información y documentación vinculada con el accionar de las fuerzas armadas

durante el periodo comprendido entre los años 1976 y 1983, así como a toda otra información producida en otro periodo, relacionada con ese accionar” (Decreto 04/2010, Año 2010, Art. 1).

Ante la resolución perjudicial, la SLyT promueve apelación ante la Sala I de la Cámara Nacional en lo Contencioso Administrativo, la cual resuelve a favor de la apelante al señalar que se había ejercido válidamente la facultad de disponer mediante resolución cual información queda excluida del conocimiento público en interés de la seguridad interior, según la normativa comprendida por la Ley 25.520 y Decreto 1172/2003. A su vez, el cuerpo de magistrados se expide sobre la cuestión de fondo al señalar que la parte actora no poseía legitimidad suficiente para validar su demanda.

Ante lo dispuesto por la Cámara, se interpone Recurso Extraordinario Federal, el cual es otorgado parcialmente, por hallarse en juego la interpretación de normas de índole federal. La actora sustenta la acción argumentando que la sentencia desconoce el principio de publicidad de los actos, también apela lo señalado por el tribunal de alzada respecto a la legitimidad para sostener la vía jurisdiccional, y sostiene que la acción impulsada corresponde a todo ciudadano y no requiere un interés diferenciado; que en el fallo del tribunal se interpretan erróneamente normas de naturaleza federal, y por último, la apelante hace mención que al tratarse de actuaciones relativas a las Fuerzas Armadas durante la última dictadura militar, exceden el interés individual y constituyen gravedad institucional.

### **III - Identificación y reconstrucción de la Ratio Decidendi**

La Corte resuelve, con votos de los jueces Horacio Rosatti, Juan Carlos Maqueda y Ricardo Lorenzetti en favor del recurso extraordinario presentado oportunamente, en los términos del Artículo 14 Inc. 3 de la Ley N° 48, al encontrarse en conflicto la interpretación de leyes federales.

Para la resolución del caso, la Corte toma en consideración la Ley de Acceso a la Información Pública N° 27.275. En dicha ley y en diversa jurisprudencia local y de la CIDH se expresa el principio de máxima divulgación, donde “se presume pública toda información que generen, obtengan, transformen, controlen o custodien los sujetos obligados” (Ley 27.275 Art. 2). Esta noción se complementa con un sistema de

restricciones que deben estar fijadas por la ley formal y en consideración de proteger “el respeto a los derechos o la reputación de los demás” o “la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas” (Convención Interamericana de Derechos Humanos, Pacto de San José, 1978, Art. 13). Esto es receptado por la Ley 27.275 al disponer que “los límites al derecho de acceso a la información pública deben ser excepcionales, establecidos previamente conforme a lo estipulado en esta ley, y formulados en términos claros y precisos” (Ley 27.275, Año 2016, Art. 1). Esto es referido por jurisprudencia originada en la Corte Suprema, al hacer referencia al Art. 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el cual refiere a los límites al derecho invocado por Savoia, siendo estos: una ley formal del Congreso, el respeto por el derecho de los individuos, y la protección de la seguridad pública, para los cuales deberá existir un interés público imperativo y una restricción mínima al derecho evaluado.

Respecto de la negativa por parte de la SLyT, la Corte señala como requisito para denegar el pedido de información, solo si sustentan de manera detallada, conformando los elementos, razones y normativa aplicada, por la cual el entregar dicha información consiste en un daño a un fin legítimamente protegido. Argumenta el máximo tribunal que la negatividad a través de razonamientos genéricos e imprecisos afecta el derecho constitucional y obstaculiza la divulgación de información pública; la cual encuentra sustento en Fallo “Giustiniani” 338:1258 C.26 y disposiciones de la ley 27.275.

También en el fallo los magistrados se expiden respecto al conflicto surgido por la legitimidad activa respecto a la solicitud de información. En tal sentido, siguiendo la jurisprudencia de la Corte (Fallos 335:2393) que la legitimidad para ejercer el derecho surge de la facultad que tiene toda persona para tomar conocimiento de la manera en la que los funcionarios se desempeñan, siendo esta información perteneciente a los ciudadanos. A partir de ello cabe destacar que a través del consenso jurisprudencial, se debe entender como amplia la legitimación para presentar solicitudes de acceso a información pública, y que basta la sola condición de ser ciudadano, sin requerir algún interés calificado o específico. Este precepto a su vez es recogido por la Ley 27.275, cuando se expresa “toda persona humana o jurídica, pública o privada, tiene derecho a solicitar y recibir información

pública, no pudiendo exigir al solicitante que motive la solicitud, que acredite derecho subjetivo o interés legítimo” (Ley 27.275. Año 2016, Art. 4)

Por todo esto, el tribunal cimero resuelve que el demandante se encuentra suficientemente legitimado para sostener la pretensión y emplazar la vía jurisdiccional; mientras que la conducta estatal resulta violatoria de derechos proclamados por la Constitución Nacional, por lo que hace a lugar el amparo interpuesto, y deja sin efectos la sentencia del Tribunal Contencioso Administrativo.

#### **IV - Análisis Conceptual – Antecedentes Doctrinarios y Jurisprudenciales**

El derecho de acceso a la información pública (en adelante D.A.I.P.) es uno de los mecanismos necesarios por el sistema republicano para sostener su correcto funcionamiento. Villafañe (2004, p.587) se refiere a este como una realidad de doble perspectiva “ya que opera como deber del Estado de dar a conocer a la sociedad sus propias decisiones y derecho de los ciudadanos a acceder a dicha información pública”. En “Giustiniani Rubén Héctor c/ Y.P.F. S.A. s/ amparo por mora” la Corte amplía la función del DAIP, al expresar 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; Considerando 7). Por lo tanto, el D.A.I.P. se encuentra relacionado con el derecho a la libre expresión, en su faceta de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, proclamados en el Art. 13.1 del CIDH.

En efecto, se infiere que todas las actuaciones de la administración gozan de publicidad. Siguiendo a Andrés Delgado Gil (2005, p.3) “cualquier actuación (...) del Estado que no pueda ser conocida por los ciudadanos atentaría contra su propio fundamento. La transparencia en el comportamiento de todos los poderes del Estado ha de ser, por tanto, la guía de su actuación.”. Sin embargo, el principio de publicidad permite también la existencia de excepciones, una esfera de secreto donde la clasificación de las actuaciones para salvaguardar el funcionamiento del sistema democrático y la propia supervivencia del estado. En Claude Reyes c/ Chile la Corte admite la existencia de restricciones al derecho de acceso, cuyos requisitos “en primer término deben estar

previamente fijadas por ley como medio para asegurar que no queden al arbitrio del poder público” (Claude Reyes c/ Chile Párrafos 88 y 89)

Estas limitaciones son plasmadas en el Art. 8 de la Ley de Acceso a la Información Pública, este sentido el artículo también plantea el carácter excepcional, y por lo tanto la posibilidad de clasificar información ante casos que traten sobre “graves violaciones de derechos humanos, genocidios, crímenes de guerra o delitos de lesa humanidad” (Ley 27.275. Año 2016, Art. 8).

Tanto la jurisprudencia como la doctrina, han sostenido que el acceso a la información pública es en efecto un deber del Estado, el de brindar información, que se complementa con el derecho de los ciudadanos de recibir esa información como parte del derecho de libre expresión de los individuos, con reconocimiento constitucional en nuestro país. Al respecto, el Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2002) establece que “el derecho a la libre expresión incluye el derecho a divulgar, y el derecho a procurar y recibir ideas e información”; por lo que garantizar la libertad de expresión implica necesariamente la libertad de solicitud de información pública, la cual los Estados deberán proveer.

En este sentido, se expresa la Organización de Estados Americanos (Principios de Lima, 2000) expresa “La información pertenece a los ciudadanos. La información no es propiedad del estado y el acceso a ella no se debe a la gracia o favor del gobierno; esta tiene la información solo en cuanto representante de los ciudadanos”

En cuanto a la legitimidad necesaria para realizar solicitudes de información a la administración central, la Corte en los Fallos “Cippec” y “Garrido” ha establecido que: “En materia de acceso a la información pública existe un importante consenso normativo y jurisprudencial en cuanto a la legitimación para presentar solicitudes de acceso debe ser entendida en un sentido amplio, sin necesidad de exigir un interés calificado del recurrente” (Fallos 337:256; 339:827)

Esta misma línea sigue la propia ley de acceso, en su Art. 4, que otorga legitimación a toda persona, ya sea humana o jurídica, pública o privada, no pudiendo exigirse al solicitante que motive la solicitud, o acredite derecho subjetivo o interés legítimo alguno,



ya que de lo contrario, se convertirían en obstáculos formales para el cumplimiento del derecho.

### **V - Postura del Autor**

El fallo de la Corte confirma la publicación de decretos clasificados por el Poder Ejecutivo sancionados por el gobierno de facto. La aplicación de la Ley 27.275, establece entre varios principios los de publicidad, transparencia y máxima divulgación, en donde se refuerza la naturaleza abierta de la información estatal, como derecho salvaguardado por la Constitución Nacional, de obligatorio cumplimiento por parte del Estado.

La máxima divulgación es un precepto republicano que encuentra asidero en la declaración del Art. 1 de la Carta Magna, y su cumplimiento es un cimiento del sistema, por lo que, si bien se contempla la existencia de excepciones para mantener un área de secreto por parte del Estado destinado al cumplimiento de sus funciones, este deberá regirse por lo dictaminado en la Ley de Acceso a la Información Pública y los Tratados Internacionales en materia de Derechos Humanos. Sin embargo, las actuaciones litigadas, al ser altamente probables de tratarse respecto a vulneraciones de derechos y delitos de lesa humanidad, se encuentra ajena a cualquier excepción por su sola naturaleza.

La normativa actual torna obsoleto el argumento esgrimido por la Administración, al citar las disposiciones del Art. 16 del Anexo 7 del Decreto 1172/2003, respecto a la excepción de brindar información sujeta a clasificación como secreta, ya sea cuando una ley o decreto le otorgue esa calificación, o cuando medien las excepciones enumeradas taxativamente, tales como la referida a seguridad, defensa o política exterior, actuaciones previas que no consten en expediente respecto al accionar del estado, entre otras. Desde la sanción de la ley y su decreto reglamentario, se delimita la excepción de brindar información clasificada por razones de defensa, política exterior o seguridad interior, y se establece que en caso de no existir un acto administrativo fundado que otorgue la calificación, la misma se considerara como tal durante un plazo de diez años, correspondiendo un nuevo análisis al finalizar el plazo, para tornar viable o no la publicación de dichas actuaciones.

La Secretaria Legal y Técnica, aun con la sanción de la nueva ley, no rectifico su postura, ni se adecuo a las nuevas normativas, no emitió el correspondiente informe por el cual justifica su negativa, solo mantuvo su posición inicial respecto al carácter secreto de las actuaciones, ignorando la legislación vigente en la materia, generando y manteniendo perjuicio al solicitante de información, el cual se mantuvo incluso ante las políticas estatales de revelar paulatinamente muchos de los decretos secretos discutidos.

En cuanto al argumento esgrimido por el tribunal de alzada, respecto a la falta de legitimidad por parte del accionante, corresponde dar cuenta respecto a la línea seguida tanto por fallos en la materia, como Cipec o Garrido, donde se ha proclamado como innecesario el interés calificado por parte de los ciudadanos para acceder al derecho, como también en diferentes tratados con rango constitucional receptados en el Art. 75 Inc. 22 de la Carta Magna. Siguiendo este lineamiento, la ley de acceso a la información pública dispone una legitimación activa amplia, que abarca a toda persona física o jurídica, y especifica la imposibilidad de exigir a los solicitantes algún tipo de motivación para elevar la solicitud, o la acreditación de derecho subjetivo o interés legítimo al respecto.

Por lo tanto, se considera favorable que el tribunal haya seguido los lineamientos detallados, logrando una armonización entre la jurisprudencia previa, la ley vigente y los tratados internacionales, remarcando el rol del Poder Judicial, como independiente del Poder Ejecutivo, velando por el cumplimiento de las leyes federales, y el acceso a los derechos fundamentales de los ciudadanos, aun cuando el propio Estado incumpla con sus obligaciones esenciales.

## **VI –Conclusiones:**

El caso analizado posee una notoria importancia, sustentada en múltiples aspectos, entre los que se destacan primordialmente el acento en cuestiones respecto al acceso por parte de los ciudadanos a los actos de gobierno reafirmados por este novísimo fallo, sino también al tener como eje de conflicto la publicidad de decretos relacionados con las vulneraciones sostenidas por parte del gobierno de facto a los derechos humanos en ocasión del último golpe militar.

Desde la interposición del pedido en el año 2011, su posterior tratamiento por la vía jurisdiccional, apelación a la Cámara Contencioso Administrativa Federal, y el posterior Recurso Extraordinario Federal ante la Honorable Corte Suprema, el caso ha atravesado ocho años de delación, donde se ha incumplido con el rol de la justicia de otorgar una solución coherente en tiempo y forma, con el objeto no solo de mitigar los daños causados por el accionar estatal, sino además evitar que los hechos dañosos continúen en el tiempo debido a deficientes técnicas jurídicas para eludir el cumplimiento de la justicia.

El caso a analizar sin embargo gana una dimensión extra al tratar sobre decretos creados por la Junta Militar a lo largo de la última dictadura, donde son altamente probables de ocultar y justificar graves vulneraciones a derechos humanos de los ciudadanos, sistematizados por el propio Estado. En ese sentido, es fundamental que los organismos judiciales se expidan y no permitan a través de vaguedades una amplitud respecto del secreto de estado, que mantenga los perjuicios ocasionados, los cuales incluso al día de la fecha se continúan sin solución.

Por último, esta sentencia es sin dudas la base para nuevas interpretaciones respecto al derecho tutelado, no solo por ser el primero en unificar la Ley 27.275 con las vulnerabilidades que debe tutelar, sino que brinda un nuevo esquema de entendimiento e interpretación en la materia, donde se integran los principios perseguidos por el legislador a la hora de abordar la materia de acceso, sino que además termina delimitando los principios fundamentales de legitimidad amplia, publicidad de los actos públicos y las limitadas excepciones sobre las cuales el Estado deberá enmarcarse para resguardar información, la cual no podrá gozar de protección permanente, ya que la información, al fin y al cabo, no es propiedad del Estado, sino un derecho de los ciudadanos.

## **Bibliografía**

### **Doctrina**

- Alchourron, Bulygin “Introducción a la metodología de las ciencias jurídicas y sociales”– Buenos Aires – Editorial Astrea (2012)
- Alchourron, Bulygin “Análisis lógico y Derecho”- Madrid – Centro de Estudios Constitucionales (1991)

- Andrés Delgado Gil- Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología (2005) – recuperado de <http://criminet.ugr.es/recpc/07/recpc07-13.pdf>
- Basterra Marcela – “Protección de Datos Personales” -Buenos Aires – Editorial Ediar (2008). (Pág. 49 a 58)
- Naser, Ramírez-Alujas, Rosales “Desde el gobierno abierto al Estado Abierto en América Latina y El Caribe”–Santiago - Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL) (2017)
- Robert Alexy – “Teoría de los Derechos Fundamentales” – Madrid – Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (1997)
- Rodríguez Villafañe Miguel Julio “El acceso a la información pública en Argentina” – Tomo 2 – México (2004) recuperado de <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=dconstla&n=2004.2>

### **Jurisprudencia**

- Fallo CIPPEC /c EN M° DESARROLLO SOCIAL DTO 1172/03 /s Amparo Ley 16986
- Fallo Claude Reyes y otros v/ Chile
- Fallo Garrido, Carlos Manuel c/ EN - AFIP s/ amparo ley 16.986
- Fallo Giustiniani, Rubén Héctor c/ Y.P.F. S.A. s/ amparo por mora

### **Leves y Tratados**

- Constitución Nacional Argentina – Reforma 1994.
- Convención americana sobre Derechos Humanos – Pacto de San José. (1978)
- Ley de Inteligencia Nacional 25.520 y Decreto Regulatorio 950/02
- Derecho de Acceso a la Información Pública – Ley 27.275 y Decreto Regulatorio 206/2017
- Decreto 1172/03: Acceso a la Información Publica
- Informe sobre Terrorismos y Derechos Humanos – CIDH –recuperado de [http://www.cidh.org/Terrorism/Span/k.htm#1.%20Derecho%20internacional%20de%20los%20derechos%20humanos](http://www.cidh.org/Terrorism/Span/k.htm#1.%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20Derecho%20internacional%20de%20los%20derechos%20humanos)

- Organización de Estados Americanos: Principios de Lima – Perú–(2000)  
recuperado de <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=158>

