



**EL PRINCIPIO DE MÁXIMA DIVULGACIÓN, PILAR FUNDAMENTAL EN LA
DEMOCRACIA ARGENTINA: ANALISIS DEL FALLO “SAVOIA”**

NOTA A FALLO

Autor: Arce, Cristian Gustavo

D.N.I.: 21.900.735

Legajo: VABG56156

Prof. Director: César Daniel Baena

Córdoba, Febrero de 2022

Sumario: I- Introducción. II- Premisa fáctica, historia procesal y decisión del tribunal. III- Identificación y reconstrucción de la “*ratio decidendi*”. IV- Análisis y comentarios del autor. IV.1- La descripción del análisis conceptual, antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales. IV.2- Postura del autor. V- Conclusión VI- Anexo fallo. VII- Listado de Referencias.

I-) Introducción

El derecho al acceso a la información pública es la facultad que tiene todo ciudadano de acceder a todo tipo de información en poder de los entes públicos y privados Cafferata (2009). Tiene fundamento constitucional tanto en las cláusulas de la Carta Magna como en los instrumentos internacionales incorporados a la Ley Fundamental por la vía del Art. 75 Inc. 22, luego de la reforma de 1994. Además, se encuentra regulado en La Ley 27275, la cual 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, tal como se establece en su artículo primero, excepto que se encuentre limitada por norma expresa, tal como lo ordena el Art. 4 del Decreto 1172/03. Esta ley también pone luz sobre quiénes son los legitimados, en su art. 4 *que reza*, “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”. El derecho al acceso a la información pública se funda, entre otros principios, en el de Transparencia y máxima divulgación. Con esta ley se resuelve uno de los problemas que se plantean en el fallo en análisis que se expondrán en el presente.

La relevancia y gravedad en el análisis del caso se desprende de la intervención de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, quien resuelve sobre un tema tan importante como es el conocer la 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, salvo que sean caratuladas de “secreta y reservada” por ley. Este es un tema muy caro para el pueblo argentino debido al sin fin de crímenes que sucedieron en dicha época y que la ciudadanía tiene derecho a conocer y a reclamar en su caso. La Corte señaló también 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. Además, resuelve el problema de la legitimación procesal definiendo que todo ciudadano puede solicitar dicha información sin ningún tipo de restricción.

Del análisis del fallo se observan dos problemas jurídicos. El primero consiste en un Problema de Relevancia, debido al desconocimiento de la existencia de normas que resulten relevantes y que puedan ser aplicadas al caso concreto. Se encuentra referenciado en los argumentos planteados en el considerando 10 del fallo que tiene lugar -siguiendo a Moreso y Vilajosana (2004)- ante la dificultad en determinar la norma aplicable al caso. A saber, la Corte tiene que decidir, entre el decreto 1172/2003 y el decreto 2103/2012, cual resultara siendo la normativa aplicable a los fines de resolver la cuestión litigiosa.

Por otra parte, el segundo problema jurídico a destacar consiste en un “Problema Axiológico”, entendiendo a la axiología jurídica como aquella que trata el problema de los valores jurídicos, es decir, dilucida sobre cuales sean los valores que harán correcto un modelo de derecho o que primaran a la hora de elaborar o aplicar el derecho. Se encuentra referenciado en el fallo, a fojas 12 en donde se exponen los principios jurídicos de Máxima Divulgación y de Transparencia. Por regla general, ante la existencia de una contradicción entre una norma y un principio jurídico, siguiendo a Dworkin (2004) los principios son elementos que integran el derecho. El Problema Axiológico se da varias veces en este fallo. Cuando la Corte decide aplicar un principio que entra en conflicto con una norma, en este caso el Principio de Máxima divulgación que se deriva de la ley 27275 “Derecho de Acceso a la Información Pública” y no el decreto 1172/2003 que restringe la información al catalogarla de secreta y reservada. También surge el mismo problema ya que la Cámara no reconoce la legitimación del actor para pedir dicha información, pero de la ley 27275 se desprende el principio de No Discriminación, se debe entregar información a toda persona que lo solicite sin discriminación, y de la Jurisprudencia de la Corte fallos 335:2393, considerando 10.

II)-Premisa fáctica, historia procesal y decisión del Tribunal

La Corte Suprema de Justicia resuelve varias cuestiones en su fallo. La primera es la admisibilidad del Recurso Extraordinario Federal interpuesto por el peticionante. La segunda cuestión es el pedido del actor, 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 entre los años 1976 y 1983 (Gobierno de Facto), 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". El actor plantea en forma subsidiaria que aun si la información requerida estuviera legítimamente clasificada por razones de "seguridad, defensa o política "los Magistrados estarían facultados para revisar la documentación pedida a los fines de verificar si la decisión de sustraerla del conocimiento público era justificada y legítima. 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". Una tercera cuestión es el de la Legitimación procesal el actor funda su pedido en el decreto 1172/03 "Toda persona física o jurídica, pública o privada, se encuentra legitimada (...) art.9.

La Cámara al resolver en la instancia anterior señaló que el peticionario no tenía legitimación para demandar, por no haber demostrado un interés suficiente y concreto 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'.

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 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.

Ante esto el actor interpone recurso de amparo cuyos autos fue: Causa 19.263/2011, "Savoia Claudio Martín c/ EN —Secretaría Legal y Técnica (Dto. 1172/03) s/ Amparo ley 16.986". La Magistrada de primera instancia hizo lugar al amparo por considerar, en lo sustancial, que el decreto 4/2010 era aplicable al caso.

Contra esta decisión el Estado Nacional interpuso el recurso de apelación, la Sala I de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal hizo lugar, revocó la sentencia de primera instancia utilizando una doble vía argumental. Por un lado, manifestó 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. 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.

Contra dicha resolución, el actor dedujo Recurso Extraordinario Federal, el cual fue parcialmente concedido por hallarse en juego la interpretación de normas de índole federal. El recurso extraordinario resulta formalmente admisible en los términos del artículo 14, inciso 3°, 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 10, 14 y 75, inciso 22, de la Constitución Nacional).

La decisión del Tribunal, en principio es de notar ante todo que posterior al dictado de la Cámara de Apelaciones y de la interposición del recurso por parte del peticionante, se dictó el decreto 2103/2012, que dispuso en su Artículo 1 que “Dejase 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”. Y que la Corte resuelve el asunto teniendo en cuenta lo dispuesto por la Ley de Derecho de Acceso a la Información Pública, Ley 27.275, sancionada con posterioridad a que se iniciara la presente causa.

Ante esto la Corte dijo que 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. Es importante 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. La Corte también resuelve la cuestión de legitimación que fuera denegada por la cámara con fundamento en distintos fallos y leyes, que 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.

En la ciudad de Buenos Aires a los 7 días del mes de Marzo del 2019. La Corte Suprema de Justicia de la Nación declara admisible el recurso extraordinario y se deja sin efecto la sentencia apelada.

III)- Identificación y reconstrucción de la “*ratio decidendi*”

La Corte Suprema de Justicia en primer lugar resuelve que el recurso extraordinario resulta formalmente admisible en los términos del artículo 14, inciso 3°, 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 10, 14 y 75, inciso 22, de la Constitución Nacional).

En segundo lugar, la Corte aclara en el punto 7 del fallo, 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 2103/2012. 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, 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. 1). El Estado Nacional sigue con su postura de no entregar los informes aduciendo el carácter “secreto” y “reservado” de dichos informes en base al 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". A pesar de que el decreto 1172/03 quedaría subsumido en el nuevo decreto 2103/2012. El Tribunal resuelve así el problema de relevancia jurídica al decidir entre dos normas, cual aplicar en principio.

En tercer lugar, resuelve el fondo de la cuestión teniendo en cuenta lo dispuesto por la ley de “Derecho de Acceso a la Información Pública”, 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).

La Corte declara que 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; 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°). Que la aplicación de los principios sostiene la conclusión de que la conducta del estado nacional puesta en juzgamiento en el presente resulta ilegítima.

El Máximo Tribunal afirma que no es útil la 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". Que el decreto 2103/2012 es anterior a la contestación del recurso extraordinario y, en ese escrito, el Estado insiste con sus mismos argumentos originales.

Con respecto a un tema no menos importante, la 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 del actor, los fundamentos dados por la alzada no pueden ser mantenidos pues resultan contrarios a la jurisprudencia que esta Corte, 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. 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. La Ley 27275 dice "Toda persona (...) 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)". Por ello el demandante se encuentra suficientemente legitimado para

que se dé curso a su pretensión. Es así como la Corte prima los principios jurídicos por sobre normas, resolviendo el problema axiológico que se suscita.

IV)- Análisis y comentarios del autor

IV.1)- La descripción del análisis conceptual, antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales

Como se desprende de la lectura del presente trabajo y del fallo analizado, la Corte aclara que antes de analizar el caso en cuestión aplicara la normativa vigente al caso es decir que tomara en consideración el decreto 2103/2012 el cual deja sin efecto el carácter reservado y secreto de las decisiones emitidas por el Jefe de Gabinete de Ministros y por el Poder Ejecutivo Nacional y no el decreto 1172/03, resolviendo, como venimos diciendo, de forma pacífica en jurisprudencia, la cuestión de relevancia normativa. El derecho de acceso a la información pública es la facultad que tiene todo ciudadano, como consecuencia del sistema republicano de gobierno, de acceder a todo tipo de informaciones en poder tanto de entidades públicas como de personas privadas (Cafferata, 2009).

Siguiendo con el análisis, vemos como resuelve el litigio al sostener varios principios jurídicos por sobre normas, los cuales derivan de la ley 27275 tal como se adelantó en la introducción del presente, como el Principio de Máxima Divulgación, "el cual establece la presunción de que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones". El principio de máxima divulgación ha sido reconocido en el sistema interamericano como un principio rector del derecho a buscar, recibir y difundir informaciones, contenido en el artículo 13 de la Convención Americana. En este sentido, la Corte Interamericana ha establecido en su jurisprudencia que, "en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación" de modo que "toda la información en poder del Estado se presuma pública y accesible, sometida a un régimen limitado de excepciones".

En el mismo sentido la Corte reafirma su postura citando entre otros el caso *Giustiniani, Rubén Héctor C/ Y.P.F. S.A. s/ amparo por mora*. "En una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan 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. El acceso a la información bajo el control del Estado, que sea de interés público, puede permitir la participación de la gestión pública a través del control social que se puede ejercer con dicho acceso"(Fallos: 338:1258).

Es preciso también mencionar que la Cámara revoca el pronunciamiento de la magistrada de primera instancia aduciendo 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. Además, afirma que funda su negatoria 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.

El Máximo Tribunal nacional entre sus fuentes legales recurre a la legislación internacional, que es incorporada a nuestro ordenamiento jurídico por el art.75 inc22 de nuestra Constitución Nacional, y en particular la Convención Americana sobre Derechos Humanos "comprende una obligación positiva de parte del Estado de brindar acceso a la información en su poder, lo cual es necesario para evitar abusos de los funcionarios gubernamentales, promover la transparencia (...)ha dicho que las restricciones a este derecho deben estar previa y claramente fijadas por una ley en sentido formal. (Art 13). 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.

La Corte también resuelve teniendo en cuenta jurisprudencia internacional que reafirma el principio de máxima divulgación, tal es el caso Claude Reyes y otros vs. Chile. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Que en el punto 92 dice que, "La Corte observa que en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por

el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones”. Se dice que las restricciones a este derecho deben estar previa y claramente fijadas por una ley en sentido formal. 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.

El Máximo Tribunal hace pesar otro principio por sobre la norma para resolver la cuestión controvertida cual es el de No Discriminación derivado de la ley 27275 el cual refiere en su art 1 que, “Se debe entregar información a todas las personas que lo soliciten, en condiciones de igualdad, excluyendo cualquier forma de discriminación y sin exigir expresión de causa o motivo para la solicitud”. En tal sentido la Corte resuelve la cuestión de legitimidad al aplicar la ley 27275 que dice en su art 4, “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”.

La Corte reafirma esta legitimación que esta afirmada en la amplia doctrina se ha señalado que, “tratándose de una prerrogativa de raigambre constitucional, inspirado en principios básicos del sistema, tales como la publicidad de los actos de gobierno, la transparencia y el control en el ejercicio de la función pública, y siendo, además, un derecho que es precondition para el ejercicio de otros derechos, la legitimación, sin duda deber ser amplísima” (Basterra, 2006, p.15). Sin dudas esta facultad es amplísima y sin restricciones de ninguna índole, diversos fallos son tomados en cuenta para afirmar tal decisión como en los autos Asociación Derechos Civiles C/ EN PAMI que en el apartado 10 dice que esta facultad 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". Tal como venimos mencionando el caso Reyes, es una fuente de jurisprudencia muy importante y en efecto también toca el tema de la

legitimación activa que es tenida en cuenta por nuestra Corte que en el apartado 77 dice “Dicha información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal” y en Garrido, Carlos Manuel C/ EN – AFIP, considerando 4 reza "...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 (falo 339:827).

IV.2)- Postura del autor

La postura de quien suscribe resulta totalmente coincidente con lo decidido y argumentado por nuestro Máximo Tribunal, haciendo propias sus palabras. En primer lugar, entiendo que existe una contradicción entre normas, cuando dos normas imputan al mismo caso soluciones incompatibles. En este caso, ese problema se presenta desde el primer momento ya que la Cámara no resuelve teniendo en cuenta la nueva normativa y destaco, que es el ente el que tiene la información que se le solicito el que no toma en cuenta la nueva normativa que deroga la anterior y amplia el derecho de acceso a dicha información, salvo excepciones. El Decreto 2103/2012 establece en su art. 1 que deberá dejarse “sin efecto el carácter secreto o reservado de los decretos y decisiones administrativas dictados por el Poder Ejecutivo Nacional (...), 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”. La normativa es más que clara. Con relación a este dilema es muy clara la resolución tomada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, la cual comparto.

En segundo lugar, destaco que el derecho de acceso a la información pública es “la facultad que tiene todo ciudadano, como consecuencia del sistema republicano de gobierno, de acceder a todo tipo de información en poder tanto de entidades públicas como de personas privadas que ejerzan funciones públicas o reciban fondos del Estado, con la consecuente obligación estatal de instrumentar un sistema administrativo que facilite a cualquiera la

identificación y el acceso a la información solicitada”. (Echeverría, 2012, p.1). Asimismo, el acceso a la información se vincula, directamente, con la publicidad de los actos de gobierno y el principio de transparencia de la administración. Es un instrumento indispensable del sistema republicano y democrático de gobierno (Basterra, 2016). Es muy amplia y rica la doctrina que reafirma el derecho de todos los ciudadanos al acceso a la información recopilada por el estado, en principio sin limitación alguna por regla general, salvo excepciones debidamente fundamentadas.

Es a todas luces contraproducente que las autoridades nacionales hagan caso omiso a estos derechos de los que resultamos titulares todos los ciudadanos, tomando como base una normativa que prácticamente esta derogada y sin siquiera cumplimentar los requisitos que pide la misma normativa que utilizan para rechazar la entrega de la información. Más aún, resulta más grave que un órgano judicial de jerarquía alta, como lo es la Cámara no observe ese error y no lo subsane pidiendo al ente que entregue la información solicitada y de seguirse la negativa que el organismo cumplimente los requisitos del decreto para negar tal solicitud.

Además de la basta doctrina ya mencionada y los pronunciamientos jurisprudenciales a nivel nacional como internacional como el mencionado “caso Reyes”, han reafirmado este derecho como fundamental para controlar los actos de gobierno. El acceso a la información se vincula, directamente, con la publicidad de los actos de gobierno y el principio de transparencia de la administración. Es un instrumento indispensable del sistema republicano y democrático de gobierno que configuran como contenidos pétreos de nuestro ordenamiento jurídico y de los que no podemos ignorar.

Gracias al dictado de la ley 24275 “Derecho de Acceso a la Información Pública”, y a los principios jurídicos que de ella se desprenden, tales como el de máxima divulgación, no discriminación, entre otros, se cobra más relevancia a nivel local para poder hacer uso a ese derecho. No menos importante y sin dejar de recordarlo, está la legislación a nivel internacional que, como es sabido, está incorporada a nuestra legislación por el art 75 inc. 22 De nuestra carta magna, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos nos dice: “Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro

procedimiento de su elección”. Para no ser sobreabundante es de indicar al lector que es basta la legislación que hace referencia a este derecho. Que desde el análisis crítico y después de investigar otras fuentes llego a la misma solución dada por la Corte.

Por otra parte, coincido con la decisión en lo que respecta a la legitimación del actor, en cuanto a que está regulado en la ley 24275 en su art. 4. Siguen la misma sintonía la doctrina especializada. Tratándose de un derecho de raigambre constitucional, inspirado en principios básicos del sistema, tales como la publicidad de los actos de gobierno, la transparencia y el control en el ejercicio de la función pública, y siendo, además, un derecho que es precondition para el ejercicio de otros derechos, la legitimación, sin duda deber ser amplísima. (Basterra, 2006).

La jurisprudencia en relación con la legitimación activa para solicitar la información, es amplísima y escapa del análisis de una nota a fallo. No menos importante en cuanto a los legitimados es el tema de la legitimación pasiva, esto es quienes tienen que entregar o poner a disposición la información que se les requiere. Como contracara del derecho de acceso en su concepción universal, surge la obligación positiva de entregar información para los sujetos enunciados en el artículo 7 de la ley 24275 y, si bien de conformidad con el principio de máxima divulgación, ésta debe ser entregada de la manera más completa y desagregada posible, esto no genera la obligación de procesar o clasificarla (Basterra, 2016). Tal como vengo comentando, antes de esta ley ya la doctrina y jurisprudencia estaban sentando las bases para la vigencia de este derecho fundamental para la sociedad y que gracias al dictado de la ley 24275 los tribunales tienen una herramienta más para decidir este tipo de cuestiones.

V)- Conclusión

A modo de cierre, llego a la conclusión que la intervención de nuestro Máximo Tribunal fue tajante y hace jurisprudencia en lo que respecta al problema de relevancia jurídica que se suscita en el caso, como se desprende, el problema se da en la aplicación de leyes que se contraponen. Asimismo, destaco que en nuestro país la legislación, doctrina y jurisprudencia van día a día de la mano con lo que dicta la legislación internacional, en lo que respecta a la publicidad y divulgación lo más completa de los actos de gobierno y la facultad que tiene todo ciudadano, sin distinción, de informarse sobre el actuar de nuestros representantes cuando cumplen funciones públicas y que no quede reservado solo a un grupo

de personas que posean un interés determinado. Todo ciudadano tiene legitimación para peticionar cualquier información que esté en manos del estado sin ser discriminado.

También es de notar la actitud de la Secretaria Legal y Técnica de la Nación al no fundamentar la negación para entregar la información requerida. Tampoco cumple con la legislación vigente, la cual ordena la desclasificación de los informes de aquella época. Dicho actuar debe ser corregido para que en el futuro se pueda confiar más en las instituciones, ya que como es sabido cuando hablamos de la época oscura del país, comienzan a despertarse suspicacias entre los habitantes. Más aún si es el estado el que tiene el imperio de la ley y por consiguiente es el primero en aplicarla y no lo hizo a pesar de ser intimado judicialmente.

La promulgación de la ley 24275, podría decirse, una ley magistral, ya que nos brinda un norte para que las personas que soliciten todo tipo de información que tiene el estado sigan el procedimiento que da la ley y no tener que transcurrir un camino procesal que muchas veces es extenso en el tiempo y muy agotador. Desde ahora si llegara a presentarse alguna controversia judicial en cuanto al acceso a la información en manos del estado, nuestros tribunales poseen una herramienta específica para resolver en concreto.

Los principios jurídicos que se derivan de esta ley, y que el Tribunal en el caso analizado, hace pesar por sobre la norma resolviendo el problema axiológico, son muy importantes para hacer valer nuestros derechos. El principio de no discriminación que resuelve el tema de la legitimación nos dice que cualquier persona puede peticionar ante las autoridades, sin distinción de ninguna índole.

El principio de máxima divulgación, el cual considero como un pilar fundamental para la democracia, ya que hace al acceso y difusión de los actos de gobierno y más sobre los actos que se realizaron en periodos anteriores y que fueran considerados secretos por los gobiernos de facto. Es importante dilucidar esa época oscura de nuestra democracia y conocer que sucedió en esos años. Hoy ese derecho fundamental, reconocido por la nueva legislación, ayuda para que los ciudadanos podamos controlar el actuar de nuestros representantes, salvo y como dice la ley que sean catalogados y fundamentados como reservados y secretos.

Nuestra sociedad debe seguir transitando el camino hacia una democracia más participativa donde los ciudadanos intervengan más en la vida democrática de nuestro país creo que con leyes como la de acceso a la información pública lograremos un país más justo.

VI)- Anexo: fallo

CSJ315/2013 (49-S)/CS1

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

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 1° 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.

6°) Que el recurso extraordinario resulta formalmente admisible en los términos del artículo 14, inciso 3°, 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 1°, 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).

7°) 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 2103/2012¹, que dispuso lo siguiente:

Artículo 1° — 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. 2° — 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. 3° — Ordénase la publicación de los actos a que hace referencia el Artículo 1° en el BOLETÍN OFICIAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA.

8°) 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

¹ Publicado en el Boletín Oficial el 5 de noviembre de 2012.

importa la de poder juzgar, al estar vedado expedirse sobre planteos abstractos (Fallos: 320:2603; 328:1425; 330:5070; entre muchos otros).

En esta misión, el Tribunal comprobó que la mayoría de las normas fueron publicadas², 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).

² 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.

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 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 4° 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 n° 5, Secretaría n° 10.**

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

VII)- Listado de Referencia

a) Doctrina

1. MORESO y VILAJOSANA. Introducción al Derecho. <https://www.studocu.com/es-ar/document/universidad-nacional-del-sur/introduccion-al-derecho/resumenes/introduccion-al-derecho-nuevo/3267104/view>
2. BASTERRA, M I. (2016), Más información pública, más democracia. A propósito de la sanción de la Ley 27.275 de Acceso a la Información Pública. En Supl. J. A. del 19-10-2016, p. 1; Abeledo-Perrot, AP/DOC/1062/2016. 1
3. BASTERRA, M. (2017) LA LEY 27.275 DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. UNA DEUDA SALDADA. Revista de Derecho Público N°1 – Rubinzal Culzoni (págs. 11-42)
4. DÍAZ CAFFERATA, S. (2009) El derecho de acceso a la información pública: situación actual y propuestas para una ley. Págs. 151-185
5. ECHEVERRÍA G. (2012). El acceso a la información pública. El derecho y sus límites. Recuperado de <http://www.saij.gob.ar/guillermo-echeverria-acceso-informacion-publica-derecho-sus-limites-dacf120209-2012-11-30/123456789-0abc-defg9020-21fcanirtcod?&o=18&f=Total%7CFecha/2012%5B20%2C1%5D%7CEstado%20de%20Vigencia%5B5%2C1%5D%7CTema%7COrganismo%5B5%2C1%5D%7CAutor%5B5%2C1%5D%7CJurisdicci%F3n%5B5%2C1%5D%7CTribunal%5B5%2C1%5D%7CPublicaci%F3n%5B5%2C1%5D%7CColecci%F3n%20tem%Elitica%5B5%2C1%5D%7CTipo%20de%20Documento/Doctrina&t=244>

b) Legislación

1. Constitución Nacional. (1994)

2. Tratado Internacional de Derechos Humanos. Convención Americana Sobre Derechos Humanos (1969).
3. Tratado Internacional de Derechos Humanos. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966).
4. Ley 27275. Ley de Derecho de Acceso a la Información Pública (2016). Publicada en el Boletín Oficial, 29 de septiembre de 2016. Argentina.

c) Jurisprudencia

1. Savoia, Claudio Martin C/EN –Secretaría Legal y Técnica (DTO 1172/03) S/Amparo Ley 16986. Corte Suprema de Justicia de la Nación. (7 de marzo de 2019). Recuperado de <http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-savoia-claudio-martin-secretaria-legal-tecnica-dto-1172-03-amparo-ley-16986-fa19000031-2019-03-07/123456789-130-0009-1ots-eupmocsollaf?>
2. Claude Reyes y otros c/ Chile. Corte Interamericana de Derechos Humanos (19 de setiembre del 2006) Serie C151. Recopilado de https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf
3. Garrido Carlos Manuel c/ EN – AFIP s/ Amparo Ley 16.986. Corte Suprema de Justicia de la Nación (21 de junio 2016) CSJ 591/2014 (50-G)/CS1 Recopilado <http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=7314852&cache=1506355625344>
4. Asociación Derechos Civiles c/ EN – PAMI (dto. 1172/03) s/ Amparo Ley 16.986. Corte Suprema de Justicia de la Nación (4 de diciembre de 2012) Recopilado de <http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumento.html?idAnalisis=697443&interno=2>
5. Giustiniani, Rubén Héctor c/ Y.P.F. S.A s/ amparo por mora. Corte Suprema de Justicia de la Nación (10 de noviembre de 2015) Recopilado de <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=7264503&cache=1534079974561>

