



TRABAJO FINAL DE GRADO

Nota a Fallo: “Acceso a la Información Pública: Bastión de una Sociedad Democrática”

Alumna: CORTEZ, María Paz

DNI: 31772039

LEGAJO: VABG12780

CARRERA: Abogacía

Sentencia: “Savoia, Claudio Martin c/ EN – Secretaría Legal y Técnica (dto. 1172/03) s/ amparo Ley 16.986”

Sumario: I.- Introducción. II.- Premisa Fáctica e Historia Procesal. III.- Decisión de la Corte Suprema e Identificación de la Ratio Decidendi. IV.- Antecedentes Doctrinarios y Jurisprudenciales. V.- Postura del Autor. VI.- Conclusión. VII.- Bibliografía.

• INTRODUCCION

El derecho de acceso a la información, de cualquier tipo, pero sobretodo de aquella que se encuentra en poder del Estado, constituye una herramienta fundamental para todo individuo integrante de una sociedad democrática y republicana. Permite formar una posición crítica de los actos realizados por sus representantes en cumplimiento de sus funciones, evaluarlos e incluso juzgarlos de ser necesario.

Nuestra legislación, a través de la ley N°27275 que regula el Acceso a la Información Pública nos proporciona un importante abanico de posibilidades para tener acceso a la información en manos del Estado, amplía claramente la legitimación activa para solicitarla y acota las restricciones que puedan aplicar los organismos, obligándolos a fundamentar correctamente su acto denegatorio, bajo pena de nulidad.

En el presente trabajo, nota al fallo “Savoia, Claudio Martin c/EN Secretaría Legal y Técnica”, se intenta analizar el primer pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia posterior a la promulgación de la Ley N°27275. Este caso comienza en 2011 cuando Claudio Savoia, periodista, solicita a la Secretaría Legal y Técnica de la Nación copias de los Decretos dictados por el Poder Ejecutivo Nacional durante el periodo 1976 – 1983 (Dictadura Militar). En respuesta al pedido, la Secretaría niega el acceso, aduciendo la falta de legitimación del Sr. Savoia y el carácter secreto y reservado de tales documentos. Aquí comienza una extensa batalla judicial, que finalmente resuelve la Corte Suprema de la Nación en marzo de 2019, ocho años después.

El problema jurídico que se presenta en este caso constituye una antinomia de primer grado, un conflicto a la hora de aplicar la norma para resolverlo, ya existe mas de una imputable al caso en particular pero con resultados totalmente distintos, con soluciones

incompatibles entre sí. Esta contrariedad jurídica se da entre, en primer lugar, en las normas invocadas por la Secretaría para negar el acceso a la información al Sr. Savoia, ellas son: el Decreto del Poder Ejecutivo Nacional 1172/03 y Art.16 inc. a del Anexo VII, más el Art.16 de la Ley de Inteligencia Nacional N°25520 y su Decreto Reglamentario agregado en el fundamento de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo. Y en segundo lugar, las que la Corte Suprema ha considerado correctamente aplicables al caso particular, el Decreto 2103/2012 y la Ley N°27275 de Acceso a la Información Pública.

El Máximo Tribunal decide resolver esta antinomia aplicando el criterio cronológico, en el que una norma posterior deroga a la anterior – *lex posteriori derogat priori* -. De esta manera aplica el Decreto 2103/2012 del 5 de noviembre de 2012, que revela el carácter secreto y reservado de los decretos solicitados por Sr. Savoia, y la ley de Acceso a la Información Pública N°27275 promulgada el 29 de septiembre de 2016, que reafirma la legitimación activa amplísima para tener acceso a la información y acota las posibilidades para negar su acceso.

- **PREMISA FACTICA E HISTORIA PROCESAL**

La sentencia en análisis tuvo su origen el 16 de mayo de 2011, cuando el periodista argentino Claudio Martin Savoia realiza un pedido a la Secretaria Legal y Técnica de Nación. En tal solicitaba copias de los Decretos dictados por el Poder Ejecutivo Nacional durante el periodo conocido como Proceso de Reorganización Nacional (Dictadura Militar) entre los años 1976 – 1983. Empero, su pedido es rechazado aduciendo que tales documentos no eran de acceso público por encontrarse clasificados como “secretos y reservados” en virtud del Art.16 inc. a del Anexo VII del Decreto 1172/03, y que el periodista no contaba con legitimación activa para dicha solicitud. A consecuencia del rechazo, Savoia, interpone recurso de amparo ante el Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal N°5. En el mismo expone que, el rechazo atentaba contra el principio de máxima divulgación de la información pública, el que solo puede ser impedido por ley formal en aras del interés público. Además, agrego que el Decreto 4/2010 había quitado la clasificación de “secreto y reservado” a las normas solicitadas. También, de manera subsidiaria, Savoia

solicito al tribunal de primera instancia que pida la documentación solicitada por el para verificar si la clasificación de secreta y reservada, aducida por la Secretaría, era legítima.

La jueza de Primera Instancia, hizo lugar al amparo y ordeno al Estado Nacional que entregue copias de los Decretos solicitados al demandante en el término de diez días, salvo que los mismos se encuentren encuadrados en los arts. 2 y 3 del Decreto 4/2010, e hizo lugar también al pedido subsidiario de Savoia. Su decisión se fundó principalmente en la correcta interpretación y alcance del decreto 4/2010, que quitaba la clasificación de seguridad de los documentos solicitados.

Ante esta decisión, la Secretaría Legal y Técnica de la Nación, interpuso recurso de apelación, que fue acogido por la Sala I de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal.

La Cámara, rechazó el recurso de amparo de Savoia, sosteniendo que carecía de legitimación activa por no poder probar un interés concreto y distinto al de cualquier ciudadano, que por tratarse de información que no es pública la invocación del Decreto 1172/03 es inconducente para sustentar su pretensión y que el Poder Ejecutivo Nacional había hecho uso correcto de su facultad emanada de la Ley 25520 (Art.16), actuando legítimamente al denegar acceso a cierto tipo de información priorizando la seguridad interior, la defensa nacional y las relaciones exteriores.

Disconforme con la decisión de la Cámara, Savoia, interpone recurso extraordinario ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que resultó admisible en términos del Art.14 inc.3 de la Ley 48 por estar en juego el alcance y aplicación de normas federales. El demandante sostuvo que la Cámara hizo caso omiso a los principios constitucionales de publicidad en los actos de gobierno y acceso a la información pública, además que su interpretación restringida en cuanto a la legitimación activa para acceder a este derecho desconocía totalmente los estándares internacionales, las normas y jurisprudencia – nacional e internacional- que la reconocen como amplísima.

- **DECISION DE LA CORTE SUPREMA E IDENTIFICACION DE LA RATIO DECIDENDI**

Finalmente, la Corte otorga razón al planteo presentado por Savoia, argumentando que la decisión de la Cámara desconoce totalmente los estándares internacionales acogidos por la jurisprudencia y normas locales en el tema, que señalan que el derecho a la información pública no requiere demostrar un interés legítimo específico para acceder a la información solicitada por el demandante, ya que encuentra su basamento en el principio de publicidad de los actos de gobierno. Agrega que, tampoco existe una ley en sentido material y formal que permita al Poder Ejecutivo Nacional emitir normas de carácter secreto y reservado, por lo tanto, la interpretación de la Cámara estaría vulnerando el principio de legalidad. En consecuencia, la Corte dejó sin efecto la decisión de la Cámara, ordenándole que emita una nueva resolución que mandase al Poder Ejecutivo Nacional a cumplir con el pedido del demandante.

El Máximo Tribunal tuvo en consideración a la hora de resolver este caso el surgimiento de nueva normativa en la materia. En primer lugar, el Decreto 2103/2012 dictado por el Poder Ejecutivo Nacional y publicado en el Boletín Oficial el 5 de noviembre de 2012; que en su Art.1, deja sin efecto el carácter secreto y reservado de los decretos que no se justifiquen por razones de defensa nacional, seguridad interior o política exterior, así como también aquellos relacionados con la guerra de Malvinas u otro conflicto bélico internacional, también en su Art. 2 ordena realizar un relevamiento de decretos hasta ese momento clasificados como secretos y reservados y finalmente en su Art. 3 exige la publicación de los mismos.

En segundo lugar, la Ley 27275 de Acceso a la Información Pública, publicada en el Boletín Oficial el 29 de septiembre de 2016. En ella se consagra la Transparencia y Máxima Divulgación de la información en poder los organismos (sujetos obligados) que debe ser accesible a toda la ciudadanía (Art. 1, 2º párr.). Continúa, en su Art. 4, aclarando que la legitimación activa para ejercer este derecho es amplísima, sin exigir que se acredite derecho subjetivo o interés legítimo alguno. Y finalmente, amparándose en el Art.13 de la presente Ley, los cortesanos sostuvieron que el rechazo a la solicitud de Savoia no había sido debidamente justificado, por lo tanto el acto denegatorio es nulo y la información requerida debe ser entregada.

A través de este fallo, la Corte Suprema, reafirma su tradición jurisprudencial en la materia, pero esta sentencia en particular cuenta con un condimento especial por tratarse del primer pronunciamiento de ella con posterioridad a la sanción de la Ley de Acceso a la Información Pública N°27275.

- **ANTECEDENTES DOCTRINARIOS Y JURISPRUDENCIALES**

En nuestro país, recién en el año 2003 surge el primer antecedente normativo que contempla el Acceso a la Información Pública, el Decreto 1172/03 dictado por el Poder Ejecutivo Nacional. Si bien fue un importante avance en la materia, contemplando la participación ciudadana en las audiencias públicas en el ámbito de los organismos, entidades, empresas, sociedades, dependencias y todo aquel ente que funcione bajo la jurisdicción del Poder Ejecutivo nacional (Arts. 1 y 2 Decreto 1172/03), era imprescindible actualizarlo. Justamente esa necesidad, de jerarquizarlo normativamente, de proporcionar un procedimiento adecuado para poder exigir su cumplimiento y de incorporar toda aquella jurisprudencia (Nacional e Internacional) dictada durante ese lapso de tiempo dio surgimiento a la Ley de Acceso a la Información Pública N°27275 en el año 2016, promulgada en 2017.

Esta ley, que en palabras de Basterra (2019) nos proporciona, desde su Título Preliminar, garantías para el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública, promueve la participación ciudadana y la transparencia en la función pública, resultó importantísima. Como enumera la autora citada, no aportó:

“... muy buena técnica legislativa, y receptando precedentes extranjeros en la materia, se enumeran los quince (15) principios en los que se funda la ley; a) presunción de publicidad; b) transparencia y máxima divulgación; c) informalismo; d) máximo acceso; e) apertura; f) disociación; g) no discriminación; h) máxima premura; i) gratuidad; j) control; k) responsabilidad; l) alcance limitado de las excepciones; m) *in dubio pro petitor*; n) facilitación y o) buena fe”. (Basterra, M, I, 2019, pág. 4. “*La ley 27275 de Acceso a la Información Pública una Deuda Saldada*”).

Cabe agregar, que si bien, la Ley de Acceso a la Información Pública es distinguida mayoritariamente por la doctrina como el reconocimiento específico de un derecho

fundamental, existe otra corriente minoritaria que lo considera contemplado en Nuestra Constitución Nacional desde mucho antes y reafirmado con la Reforma de 1994, que otorgo jerarquía constitucional a numerosos Tratados Internacionales. Entre ellos podemos mencionar a BIELLI y PITTIER (2018):

El referido derecho aparece incorporado a nuestro ordenamiento con la máxima jerarquía normativa. En efecto, la Constitución Nacional lo regula en su Art. 1, cuando se refiere a la forma republicana de gobierno, que, entre otros principios, establece la publicidad de los actos gubernamentales; por su parte, el art. 14 reconoce el derecho a petionar a las autoridades y el art. 33 asegura los derechos implícitos. Asimismo, desde la reforma constitucional de 1994, este derecho se robustece por doble vía: mediante la incorporación del art. 42, que expresamente consagra el derecho de los consumidores y usuarios de bienes y servicios a acceder a información adecuada y veraz que posibilite el ejercicio de la libertad de elección, y a través del art. 75 inc. 22, que jerarquizó con rango constitucional diversos tratados internacionales que entre sus preceptos reconocen el derecho de buscar, recibir y difundir información de toda índole y, en este marco, reclamar frente a la afectación de ese derecho. (BIELLI, G y PITTIER L, E -26/02/2018- “*TRANSPARENCIA, CORRUPCION Y ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA EN LA ERA DE LA INFORMACION*”)

Continuando con los beneficios de la incorporación al sistema normativo argentino de la Ley de Acceso a la Información Pública, que reafirma principios fundamentales para el correcto funcionamiento de una sociedad democrática y transparente, brindando garantías para quienes soliciten información en manos de organismos estatales y acotando significativamente los motivos para su denegación. Si bien esta postura, de correcta y adecuada justificación para denegar el acceso, ya había sido receptada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el *leading case* “Claude Reyes y otros vs. Chile” sosteniendo que: “...la autoridad estatal administrativa encargada de resolver la solicitud de información no adoptó una decisión escrita debidamente fundamentada, [...], con lo cual dicha decisión fue arbitraria y no cumplió con la garantía de encontrarse debidamente fundamentada protegida por el artículo 8.1 de la Convención” (párr. 122). En la misma línea, nuestra Corte Suprema de Justicia en el caso “Giustiniani, Rubén Héctor c/ YPF SA” del 2015, expresó:

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 la información de interés público (CS, Fallos: 338:1258).

Este fue uno de los puntos fundamentales que la Corte Suprema tuvo en cuenta al momento de resolver el caso Savoia, en análisis, la falta de fundamentación adecuada de parte de la Secretaría Legal y Técnica para denegar la información solicitada por el periodista mencionado.

El otro eje central de la decisión del máximo Tribunal fue el alcance de la legitimación activa para solicitar información a los organismos estatales, en tal sentido y reafirmando su tesis amplia, cito su propia jurisprudencia, fallo “CIPPEC c/ Estado Nacional - Ministerio de Desarrollo Social” del año 2014: “ en materia de acceso a la información pública existe un importante consenso normativo y jurisprudencial en cuanto a que la legitimación para presentar solicitudes debe ser entendida en un sentido amplio, sin necesidad de exigir un interés calificado del requirente” (CS, Fallos: 337:256).

Hasta aquí, se intenta mencionar los antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales en materia de Acceso a la Información Pública en nuestro país, que fueron cimiento en la decisión de nuestro Máximo Tribunal a la hora de resolver el fallo “SAVOIA, Claudio Martín c/ EN – Secretaría Legal y Técnica de la Nación”.

• **POSTURA DEL AUTOR**

En el caso en análisis, la Corte Suprema nuevamente nos presenta su postura como guardián último de nuestros derechos y en defensa de la arbitrariedad de organismos estatales. Otorgando el reconocimiento que merece el Acceso a la Información Pública, vital para el ejercicio consciente e informado de los derechos de los ciudadanos y posibilitando ejercer un control ciudadano de los funcionarios públicos, indispensable para una clara rendición de cuentas de sus acciones.

Esta sentencia, nos reafirma que una característica distintiva de un estado constitucional es la limitación y el control de poder por medio de la división del mismo (Amaya y Salvadores de Arzuaga, 19992). Esto se conoce habitualmente como “la doctrina de separación de poderes”, enunciada por Montesquieu en su famosa obra *El Espíritu de las Leyes*, en la que nos afirma que si el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo se reúnen en la

misma persona o en el mismo cuerpo, y/o el poder de juzgar no está deslindado de los poderes legislativos y ejecutivos, no hay libertad (Montesquieu, 2003).

Del párrafo anterior surge la importancia de fundamentar correctamente cualquier acto denegatorio de acceso a la información de parte de los organismos estatales, sujetos pasivos del pedido. Es por ello, que los cortesanos consideraron, acertadamente, arbitraria la decisión de la Secretaría Legal y Técnica al negar sin mayores precisiones el pedido de Savoia. De esta manera, ejerce el control correspondiente a los demás poderes del estado.

Por otra parte, configurando uno de los aspectos más enriquecedores de la sentencia, el Máximo Tribunal dedica un apartado especial a revertir la incorrecta interpretación de la Cámara en cuanto a la legitimación del demandante para realizar un pedido de acceso a la información pública. De tal manera consolida su jurisprudencia en la materia y ratifica 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”. Además, sostiene, que esta interpretación ya configura “un claro y preciso estándar en la materia” y que puede identificarse en diversos fallos desde el año 2012, en el precedente “Asociación Derechos Civiles c/ EN – PAMI (dto 1172/03) s/ amparo de ley 16986”. De esta manera, descarta de plano que el solicitante tuviera que justificar algún interés legítimo asociado a su condición de periodista para solicitar información, como lo había requerido la Cámara.

Es importante destacar, que si bien la sentencia de la Corte ha resultado acertada, clara y precisa en cuanto a su postura con respecto al principio de máxima divulgación y legitimación amplísima para petitionar informas en manos del Estado, la realidad es otra. Aún se debate, en el interior del Estado los términos de adecuación de los sujetos obligados para la implementación de la Ley de Acceso a la Información Pública y la misma dista de ser una herramienta efectiva y conocida por los ciudadanos. En tal sentido, la falta de una obligación del organismo en cuanto a la aplicación de las políticas de comunicación con el fin de difundir los mecanismos vigentes de acceso a la información pública, dificulta aún más la aplicación del ejercicio de este derecho. De todas formas, cabe reconocer, que esta sentencia constituye un impulso adicional para el largo camino que nos queda por recorrer.

- **CONCLUSION**

Esta sentencia se inscribe en una extensa e inequívoca tradición jurisprudencial sostenida por nuestra Corte Suprema, pero al tratarse de la primera con posterioridad a la promulgación de la Ley de Acceso a la Información Pública, cobra especial valor como precedente. Reafirma el principio de máxima divulgación y legitimación amplísima para ejercicio del derecho de acceso a la información, este último no sólo con respecto a la imposibilidad de los Estados (como sujetos pasivos) de requerir manifestación alguna para la realización de los pedidos, así como a la discriminación de los sujetos solicitantes según su profesión o preferencia política o cualquier otra característica específica. Entendiendo que el acceso a la información es condición necesaria para el correcto desenvolvimiento de las personas, tanto individuales como colectivas, especialmente de aquellas que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad.

Resulta necesario hacer mención de la importancia que reviste el tipo de información solicitada por el Sr. Savoia, al tratarse de datos ligados directa o indirectamente con el derecho a la verdad sobre un periodo oscuro y sensible para toda la sociedad argentina. Al respecto, en palabras de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (OEA), “reconstruir el pasado, reconocer los errores cometidos, reparar a las víctimas y formar una opinión pública vigorosa que contribuya a la recuperación democrática y la reconstrucción del Estado de Derecho” (CIDH, op. cit).

Concluyendo, este importante precedente otorga mayor protección a los futuros solicitantes, constituyendo un escudo para las arbitrariedades cometidas de parte de organismos públicos, para ratificar el principio republicano de gobierno, y por medio de este, la publicidad de los actos de gobierno.

- **BIBLIOGRAFIA**

Legislación

- Ley de Inteligencia Nacional N° 25520, publicada en el Boletín Oficial el 06/12/2001
- Anexo VII Decreto P.E.N. N°1172/03, publicado en el Boletín Oficial el 04//12/2003
- Decreto P.E.N. N°4/2010, publicado en el Boletín Oficial el 06/01/2010
- Decreto P.E.N. N°2103/2012, publicado en el Boletín Oficial el 05/77/2012
- Ley de Acceso a la Información Pública N°27275, publicada en el Boletín Oficial el 29/09/2016

Jurisprudencia

Nacional

- C.S.J.N., “Savoia, Claudio Martín c/ EN - Secretaría Legal y Técnica (dto. 1172/03) s/ amparo ley 16.986.” Fallo 315/2013
- C.S.J.N., "CIPPEC c/ EN - MO Desarrollo Social (dto. 1172/03) s/ amparo ley 16.986". Fallo 337:256
- C.S.J.N. "Giustiniani, Rubén Héctor c/ Y.P.F. S.A. s/ amparo por mora". CAF 37747/2013/CA1- CS1
- Dictamen de la Procuradora de la Nación Laura M. Monti en autos C.S.J.N., “Savoia, Claudio Martín c/ EN - Secretaría Legal y Técnica (dto. 1172/03) s/ amparo ley 16.986.” Fallo 315/2013. Recuperado de: https://www.mpf.gov.ar/Dictámenes/2014/LMonti/julio/Savoia_Claudio_S_315_L_XLIX.pdf

Internacional

- C.I.D.H. “Claude Reyes y otros vs. Chile”. Sentencia 19 de septiembre de 2006, Serie C N°151.

Doctrina

- BIELLI, G. y PITTIER, L. E. (26/02/18). *Transparencia, Corrupción y Acceso a la Información Pública en la era Moderna*. Pensamiento Civil. Recuperado de: <http://www.pensamientocivil.com.ar/doctrina/3439-transparencia-corrupcion-yacceso-informacion-publica-era-informacion>
- RELATORÍA ESPECIAL PARA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2012). *El Derecho de Acceso a la Información Pública en el Marco Jurídico Interamericano* (2º Ed.). Washington D.C., Estados Unidos de América: Organización de los Estados Americanos (OEA). Recuperado de: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/ACCESO%20A%20LA%20INFORMACION%202012%202da%20edicion.pdf>
- 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.
- BASTERRA, M.I. (2017) *La Ley de Acceso a la Información Pública. Una Deuda Saldada*. Recuperado de: <http://marcelabasterra.com.ar/wp-content/uploads/2017/09/LA-LEY-27.275-DE-ACCESO-A-LA-INFORMACION%CC%81N-PU%CC%81BLICA.-UNA-DEUDA-SALDADA.pdf>
- BASTERRA, M.I. (2019) *La Corte Suprema consolida los estándares de la ley 27.275 de Acceso a la Información Pública*, publicado en: LA LEY 23/04/2019, 23/04/2019, 3. Cita Online: AR/DOC/811/2019.
- MONTESQUIEU, Charles de Secondat, barón de (2003). *Del Espíritu de las Leyes*. Madrid: Alianza.
- SERRAFERO, Mario (2004). “*Repensando la doctrina de la división de poderes*”, en: Resnik, Mario (dir.), Colección de análisis jurisprudencial. Teoría del Estado. Buenos Aires: La Ley.

