



## **Trabajo Final de Graduación**

**El control democrático y su relación con el derecho de acceso a la información  
pública.**

**Un análisis de fallo “Savoia”**

**Autor:** Ferretty, Favio Iván

**DNI:** 32.575.879

**Legajo:** VABG70743

**Tutora:** Gulli, Belén

**Carrera:** Abogacía

**Autos:** “Savoia, Claudio Martín c/ EN - Secretaría Legal y Técnica (Dto. 1172/03) s/ amparo ley 16.986”

**Tribunal:** Corte Suprema de Justicia de la Nación

**Fecha de la sentencia:** 7 de marzo de 2019

**Sumario:** **I.** Introducción. **II.** Reconstrucción de la premisa fáctica, historia procesal y descripción de la decisión del Tribunal. **III.** Análisis de la *ratio decidendi*. **IV.** Análisis conceptual, antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales. **V.** El control democrático y su relación con el derecho de acceso a la información pública. **VI.** Postura del autor. **VII.** Conclusión. **VIII.** Referencias.

### **I. Introducción**

En el año 2016, el Congreso de la Nación Argentina sanciona la Ley 27.275 de Acceso a la Información Pública, regulando explícitamente este derecho en una ley nacional de orden público. En dicho cuerpo normativo se contempla la presunción de publicidad, transparencia y máxima divulgación.

En ese sentido, es relevante el análisis de la primera causa resuelta por la Corte Suprema de Justicia de la Nación con posterioridad a la sanción de la ley. En el fallo “Savoia, Claudio Martín c/ EN - Secretaría Legal y Técnica (Dto. 1172/03) s/ amparo ley 16.986”, el Máximo Tribunal se enfrenta ante un problema jurídico de tipo axiológico. Para definir este problema nos remitiremos a Ronald Dworkin (2004), quien afirma que un conflicto axiológico es aquel que se suscita respecto de una regla de derecho por la contradicción con algún principio superior del sistema.

En este caso, el señor Claudio Martín Savoia, de profesión periodista, solicita en el año 2011 a la Secretaría Legal y Técnica de la Nación, copias de decretos del Poder Ejecutivo firmados durante los años 1976 y 1983. La misma rechaza el pedido del Savoia alegando que dichos documentos eran de carácter secreto y reservado, fundando la negativa en el decreto 1172/03 que faculta al Estado a negar cierta información.

El conflicto identificado en el fallo, radica en la contraposición del decreto 1172/03 con principios vigentes al momento de la solicitud, como el principio de transparencia y máxima divulgación, el cual dispone que toda información en poder de Estado se presume pública, accesible y sujeta a un régimen limitado de excepciones. Este principio fue incorporado en el 2006 en una sentencia emblemática de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y posteriormente en la Ley 27.275.

Luego de un extenso proceso, la causa llega a la Corte, quien resuelve el problema axiológico y el fondo de la cuestión. El Máximo Tribunal tiene en cuenta amplia normativa constitucional y convencional como así también la ponderación de principios, para darle solución a un caso difícil. Esta sentencia constituye un gran aporte a la jurisprudencia argentina, convirtiéndose así en una herramienta de control democrático, que le permite al ciudadano indagar, cuestionar la gestión pública e informarse sobre los actos realizados por el Estado.

A continuación, se hará una reconstrucción de la premisa fáctica y la historia procesal. Luego se analizarán los argumentos de tribunal, en el apartado de la *ratio decidendi* y se describirá la decisión del Tribunal. Más adelante, se hará un estudio de antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales, previo a la postura crítica del autor y finalmente se llegará a una conclusión.

## **II. Reconstrucción de la premisa fáctica, historia procesal y descripción de la decisión del Tribunal**

El día dieciséis de mayo de dos mil once, el periodista Claudio Martín Savoia realiza un pedido a la Secretaría Legal y Técnica de la Nación, de unos documentos donde constataban copias de decretos firmados por el Poder Ejecutivo Nacional, durante el período del gobierno militar, entre los años 1976 y 1983. La Secretaría, funda su negativa el decreto 1172/03 en su artículo 16 inc. A y rechaza la solicitud del periodista, alegando que dichos documentos gozaban de carácter secreto y reservado.

Claudio Savoia, en el rol de la parte actora, interpone una acción de amparo por entender que la negativa no tiene motivo suficiente, es decir, se encuentra deficientemente motivada, dirigiéndose en dirección opuesta a principios, como el de máxima divulgación, reconocidos en normas convencionales.

Asimismo, el periodista argumenta que el decreto 4/2010 había dejado sin efecto el carácter de secreto de la información solicitada. En la demanda interpuesta, además, a modo subsidiario planteó la facultad que tienen los magistrados de la nación de revisar la documentación, en caso de estar la misma legítimamente clasificada como secreta y reservada, haciendo pedido a los mismos de proceder con la instancia de revisión de la información.

La magistrada de primera instancia hace lugar al amparo, pero la Sala I de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal deja sin efecto la sentencia de primera instancia, rechazando el amparo en consecuencia. Como

fundamento, afirma que el demandante, Claudio Savoia, no acreditó su condición de periodista ni demostró un interés suficiente y concreto, no teniendo así, legitimación para demandar. En esa misma línea, la Cámara, insiste que el Poder Ejecutivo Nacional había resuelto de manera correcta al no entregar la información solicitada, fundándose en el decreto 1172/03 y en la ley 25.520 de Inteligencia Nacional.

Acto seguido, Savoia ataca la sentencia mediante un recurso extraordinario federal, argumentando que la Cámara desconoció el principio republicano de publicidad de actos de gobierno, el principio de máxima divulgación y derechos constitucionales y convencionales.

Finalmente, la Corte Suprema de Justicia de la Nación por unanimidad declara admisible el recurso extraordinario interpuesto por el periodista Claudio Savoia y deja sin efecto la sentencia de la Cámara.

### **III. Análisis de la *ratio decidendi***

Para resolver la causa y el problema jurídico, la Corte tuvo en cuenta lo dispuesto por la nueva Ley 27.725 de Derecho de Acceso a la Información Pública. Además, es relevante destacar, que el Cívero Tribunal hace un detallado repaso normativo y jurisprudencial, y le observa a la Cámara de Apelaciones que la misma desconoció derechos constitucionales y convencionales.

Asimismo, pondera el derecho de acceso a la información pública como un derecho humano e insiste en que se es titular de este derecho por el solo hecho de ser persona. Y en caso de no otorgar la información, es el Estado quien debe probar que los datos requeridos están alcanzados por los límites de la norma y debe fundamentar de manera escrita y con razones suficientes la negativa de la misma.

La Corte, citando jurisprudencia, es clara al referirse que legitimación activa del ciudadano para solicitar información pública, es amplia. Y que cualquier persona tiene derecho a solicitar información en manos del Estado, sin necesidad de demostrar ningún interés concreto ni acreditar alguna capacidad que lo habilite para dicha tarea. Los límites a este derecho son excepcionales y están enumeradas taxativamente en la ley.

La Corte resuelve el problema axiológico al hacer prevalecer el principio de máxima divulgación, tratados internacionales con jerarquía constitucional, el principio republicano de publicidad de los actos de gobierno, y por último tiene presente la ley 27.725.

#### **IV. Análisis conceptual, antecedentes jurisprudenciales y doctrinarios**

##### **IV.I. El control democrático y su relación con el derecho de acceso a la información pública**

El derecho de acceso a la información pública se rige por los principios de máxima divulgación, publicidad y transparencia de los actos de gobierno. Este derecho legitima al ciudadano a conocer los actos de la función pública, permitiéndole, a su vez, poder controlar e indagar acerca de los mismos. Reconocido como un derecho humano, no existe prerrogativa que obstaculice dicha condición.

Es posible sostener que el derecho de acceso a la información pública es una herramienta que contribuye al sistema republicano de gobierno y a la democracia participativa. Como expresa Andía (2020), a través de los mecanismos institucionales apropiados, se permite que los ciudadanos contribuyan de manera informada en la toma de decisiones, en el control de los actos de gobierno y del desempeño de las autoridades.

Este control democrático, además de encontrar sustento jurídico en la Constitución Nacional, también es garantizado por los principios enumerados en la Ley 27.275, sancionada en 2016. Asimismo, la jurisprudencia de la Corte Suprema de la Justicia de la Nación ha venido ponderando este derecho a lo largo del tiempo.

Una de las herramientas fundamentales para que el ciudadano pueda involucrarse en los actos de gobierno, es el principio de transparencia y máxima divulgación, el cual se encuentra taxativamente enumerado en la Ley 27.275 en su artículo 1º. El mismo establece que la información en poder del Estado debe ser accesible a todas las personas y que sólo puede ser limitado cuando concurra algunas de las excepciones previstas en dicha ley, en concordancia con las necesidades de la sociedad democrática y republicana, proporcionales al interés que las justifican.

De tal modo, siguiendo a Fuentes (2020), el principio de transparencia abarca dos perspectivas. Por un lado, el derecho de acceso a la información que está en poder de las instituciones públicas y que puedan solicitar los ciudadanos, y, por otro lado, la obligación de los gobiernos de poner a disposición de la ciudadanía, de forma proactiva, dicha información.

En ese sentido, es posible destacar que “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”. (Fallo: 338:1258).

Haciendo hincapié en el control democrático, el acceso a la información pública deriva de la forma republicana de gobierno, siendo uno de sus principios básicos la publicidad de los actos por parte de los funcionarios, proporcionando, de esta manera, un medio para consagrar la transparencia y eficiencia en el sector público. (Mamberti, 2020). Es así que, a través del principio de transparencia, también es posible evitar o disminuir la corrupción en las acciones de los representantes del pueblo, tal como sostiene Salga Ruiz (2019).

De hecho, esa información se proyecta hoy a la sociedad como un derecho de incidencia colectiva cuya transparencia permite que podamos controlar la gestión pública. Así como también cumplir simultáneamente con la Convención Americana contra la Corrupción que exige que nuestro ordenamiento cuente con mecanismos modernos del Estado para prevenir, detectar, sancionar y erradicar prácticas de corrupción.

La Corte Suprema, a su vez, no ha dejado pasar por alto el principio de máxima divulgación al mencionar en el caso “CIPPEC c/ EN – M° Desarrollo Social” que la Constitución Nacional tiene como fin promover el bienestar general, lo que implica respetar las normas que establecen los mecanismos de transparencia en el manejo de los fondos públicos, asegurando la participación de la ciudadanía. Esto resulta una garantía indispensable para hacer efectivo el progreso y la protección de las personas que reciben ayuda social pública (Fallo: 337:256).

Los principios que rigen en la materia, también fueron ponderados en el emblemático fallo “Claude Reyes y otros vs Chile”, donde la Corte Interamericana de Derechos Humanos entendió 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.” Así también lo menciona el fallo “Caso Guerrilha Do Araguaia vs Brasil”.

Respecto a estos límites al derecho, hay que tener en cuenta que no toda información en manos del Estado estará disponible para los ciudadanos. Si bien como rige la publicidad como regla, existe un sistema de excepciones que se encuentra regulado por el artículo 8 de la Ley 27.275. Dicho artículo enumera taxativamente casos especiales que involucran otros derechos y garantías como lo son los datos personales, las razones de defensa o política exterior, entre otros.

Como sostiene la Corte en varios antecedentes,

resulta admisible que el ordenamiento jurídico establezca ciertas restricciones al acceso a la información, las que deben ser verdaderamente excepcionales,

perseguir objetivos legítimos y ser necesarias para alcanzar la finalidad perseguida. En efecto, el secreto solo puede justificarse para proteger un interés igualmente público, por lo tanto, la reserva solo resulta admisible para asegurar el respeto a los derechos o la reputación de los demás o la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas. (Fallos: 339:827, considerando 5°)

Es así que, en el fallo analizado en esta nota, el Estado basa su negación en el carácter secreto y reservado de la información solicitada por Savoia, pero la Corte es precisa al destacar que prevalece el principio de máxima divulgación receptado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Asimismo, tiene en cuenta el principio de publicidad y transparencia de los actos de gobierno y también, valora y respeta el Derecho a la Verdad, concluyendo que este tema excede el interés individual, constituyendo un supuesto de gravedad constitucional.

En síntesis, se coincide en lo mencionado por Marcela Basterra (2020) quien se refiere a que “la información no es propiedad del Estado, sino que pertenece a los ciudadanos, en consecuencia, la información que posee la administración solo se justifica en su carácter de representante de la ciudadanía” (pág. 1).

## **V. Postura del autor**

Teniendo en cuenta lo resuelto por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso “Savoia”, podemos afirmar que el mismo se proyecta como una novedosa herramienta jurisprudencial, la cual consolida el derecho de acceso a la información pública. La Corte propone una mirada más amplia de este derecho, garantizándolo como derecho humano, alentando la participación activa de los ciudadanos y demostrando que este derecho constituye una herramienta de control democrático.

Es ponderado en la *ratio decidendi* el principio de máxima divulgación, por el cual la CSJN, mediante un repaso jurisprudencial, lo revalida y obliga a publicar los actos de la función pública. En ese sentido, no podemos dejar de observar que la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo desconoció de manera absoluta el principio republicano de publicidad de actos de gobierno.

Como ya lo habíamos mencionado, tanto la Secretaría Legal y Técnica como el *a quo*, fundaron su negativa al pedido de Savoia sobre la base de un decreto que facultaba al Estado a negar cierta información. Ello originó el problema axiológico que debió resolver el Tribunal cimero.

La Corte, luego de un amplio estudio jurisprudencial y normativo de carácter convencional y constitucional, reafirma que el derecho de acceso a la información pública es un derecho humano. Coincidimos con la resolución del problema axiológico toda vez que los principios que rigen en la materia prevalecen por sobre el decreto. Sin embargo, tanto el órgano administrativo como el órgano jurisdiccional, desconocieron los principios existentes con anterioridad a la sanción de la Ley 27.275.

En esta causa, además, la Corte clarifica el alcance amplio del derecho, afirmando que no se necesita acreditar interés directo para acceder a información pública. Y que, si esos datos están alcanzados por los límites, rige el principio procesal de la carga de la prueba dinámica.

Por ello, un ciudadano, al no tener que demostrar ningún interés fundado, lo ubica en un pie de igualdad que le permite ejercer de manera efectiva el control democrático. Creemos que este es un gran aporte a la jurisprudencia ya que brinda la posibilidad a la sociedad de involucrarse e indagar sobre la cosa pública.

## **VI. Conclusión**

La Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo, dejó sin efecto la sentencia de primera instancia que había hecho lugar a un pedido de acceso a la información pública por el periodista Claudio Savoia. Para resolver de esa manera, la Cámara argumentó que el demandante no poseía legitimación activa para solicitar dicha información, al no demostrar un interés concreto como tampoco su condición de periodista. Además, el *a quo*, insistió que se trata de información de carácter secreto y reservado, por lo que el Estado Nacional se encontraba legítimamente facultado para negar su acceso, conforme el decreto 1172/03.

En su rol de demandante, Savoia avanza en su reclamo, llegando a la Corte Suprema de Justicia de la Nación. El actor entiende que le corresponde acceder a los decretos que había solicitado y que la alzada no había tenido en cuenta el principio de máxima divulgación y otros principios que derivan de normas constitucionales, como también de tratados internacionales. De esta manera, se identificó un problema jurídico de tipo axiológico, en el cual colisionó el decreto 1172/03 con principios superiores reconocidos en normas de mayor jerarquía.

Individualizado el problema y avanzado hacia una sentencia firme, es la Corte Suprema de Justicia de la Nación quién resuelve dicho conflicto haciendo prevalecer los principios de transparencia y máxima divulgación. Para ello, tuvo en cuenta que, al

momento de su pronunciamiento, regía la ley 27275 de Derecho de Acceso a la Información Pública que tiene enunciados dichos principios. Sin embargo, el Máximo Tribunal cita un fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que es anterior a la sanción de la ley, donde ya se habían valorado los principios que rigen en la materia.

Es decir que el cimero Tribunal resuelve el problema axiológico, teniendo en cuenta los principios que rigen en materia de derecho de acceso a la información pública, con anterioridad a la ley sancionada en el año 2016. Lo que realiza en su resolución es una ponderación sobre la base de principios superiores que finalmente derrotaron la regla del derecho que se les contraponía.

Mediante esta ponderación, el Máximo Tribunal le observa a la Cámara el desconocimiento de tales principios, por lo que finalmente resuelve a favor de Claudio Savoia. Argumenta, entre otras, cosas que el mismo posee legitimación activa para solicitar dicha información como cualquier otro ciudadano, obligando así a la Secretaría Legal y Técnica de la Nación a entregarle copias de los documentos requeridos.

Este fallo constituye una herramienta muy valiosa de análisis jurisprudencial en materia de acceso de a la información pública y un aporte trascendental para el futuro. Es un precedente que posiblemente trascienda nuestro ordenamiento interno y se extienda hacia otros países de América Latina. El mismo proporciona un instrumento de control democrático que nos permite informarnos, controlar e indagar acerca de actos de nuestros funcionarios públicos. De esta manera se incentiva a la población a una mayor participación, potenciando una práctica democrática en pleno desarrollo.

## **VII. Referencias**

### **Doctrina**

- Andía, M. (2020). Derecho de acceso a la información pública. Reflexiones sobre el diseño institucional del gobierno de la ciudad de buenos aires. La Ley Online. Cita Online: AR/DOC/5/2020
- Basterra, M. (2020). La tensión entre el derecho de acceso a la información pública cuando existe un beneficio económico estatal y la protección de los datos personales de los beneficiarios. La Ley Online. Cita Online: AR/DOC/773/2020.
- Dworkin, R. (2004). *Los derechos en serio*. Madrid, ES: Ariel.
- Fuentes, G. (2020). Derecho a la información y a la comunicación en la provincia de Buenos Aires. Aportes para su efectiva operatividad. Cita Online: AR/DOC/801/2020

Salgan Ruiz, L. (2019.). Alcance y contenido del principio de máxima divulgación: nuevas proyecciones en la dimensión individual y colectiva de derecho a la información pública. La Ley Online. Cita Online: AR/DOC/1873/2019.

### **Jurisprudencia**

C.I.D.H. (19 de septiembre de 2006) “Claude Reyes y otros Vs. Chile”

C.I.D.H. (10 de julio de 2009) “Caso Guerrilha Do Araguaia vs Brasil”.

C.S.J.N. (26 de marzo de 2014) “CIPPEC c/ EN — Ministerio de Desarrollo Social - dto. 1172/2003 s/ amparo ley 16.986”. Fallo: 337:256.

C.S.J.N. (10 de noviembre de 2015) “Giustiniani Ruben Hector c/ YPF SA s/ amparo por mora”. Fallo: 338:1258.

C.S.J.N. (21 de junio de 2016) “Garrido Carlos Manuel c/ EN – AFIP s/ Amparo ley 16.986”. Fallos: 339:827.

C.S.J.N. (7 de marzo de 2019) “Savoia, Claudio Martín c/ EN - Secretaría Legal y Técnica”. Fallos: 342:208

### **Legislación**

Constitución de la Nación Argentina. [Const.]. (1994). Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>

Congreso Argentino. (14 de septiembre de 2016). Derecho de Acceso a la Información Pública. [Ley 27.275 de 2016]. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/265949/norma.htm>