

Título: La CSJN consolida los estándares de la ley 27.275 de acceso a la información pública. El caso Savoia

Autor: Basterra, Marcela I.

Publicado en: RDA 2020-127, 06/02/2020, 3

Cita Online: AR/DOC/4139/2019

Sumario: I. Introducción.— II. El caso.— III. Las leyes secretas en la Argentina.— IV. Principios de presunción de publicidad y máxima divulgación.— V. Alcance limitado de las excepciones.— VI. La legitimación amplia del derecho de acceso a la información pública.— VII. La motivación de la denegatoria.— VIII. Conclusiones.

(\*)

## I. Introducción

Sin duda, el acceso a la información pública es una de las condiciones indispensables para el funcionamiento adecuado de los sistemas democráticos. En esta línea argumental, se afirma que es un derecho fundado en dos características sobre las que se sostiene el régimen republicano; la publicidad de los actos de gobierno y la transparencia de la administración.

En su dimensión social, se encuentra relacionado con el derecho de toda la sociedad a recibir ideas e información, derecho colectivo en virtud del cual la comunidad toda tiene la facultad de recibir información y de conocer la expresión del pensamiento ajeno (1).

Íntimamente relacionada a la dimensión social del derecho a la información se halla su función de ser "una de las más sólidas garantías de la democracia moderna" (2). Así, se puede afirmar que existe una relación directa entre el acceso a la información y el funcionamiento de la democracia. Si la libertad de expresión comprende el ejercicio del derecho a la información —dimensión colectiva—, y tal ejercicio es fundamental para la democracia; la vinculación anunciada se pone en evidencia.

El derecho de acceso a la información en poder del Estado, tiene como fundamento central la prerrogativa que posee la ciudadanía de conocer la forma en que sus gobernantes desempeñan sus funciones, así como el destino que otorgan al dinero público. 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 (3).

En el Estado constitucional, el derecho a informar y ser informado se constituye como uno de los derechos fundamentales y constitutivos del mismo. Se encuentra íntimamente ligado a la forma democrática de Gobierno, cuyo fin reside en la búsqueda del control por parte de los ciudadanos, en la necesidad de transparencia y en la fundamentación de los actos públicos (4).

Se vincula además con la participación ciudadana en la vida pública, por la que decididamente opta la Constitución Argentina. Los constituyentes de 1994 diseñaron un sistema de democracia participativa que se canaliza y realiza adecuadamente a través del ejercicio del acceso universal a la información estatal.

El reconocimiento de esta prerrogativa y la efectiva posibilidad de concretarla es un parámetro de suma importancia al momento de evaluar el grado de transparencia del que goza una sociedad. Es impensable hablar de claridad de la actividad administrativa y de los actos de los gobernantes, si como contrapartida no se garantiza el acceso al público para tomar conocimiento de los mismos.

La transparencia de la res pública es sin duda un ineludible corolario de la democracia, toda vez que contribuye innegablemente a ofrecer a la Administración la legitimidad que actualmente está en permanente cuestionamiento (5).

## II. El caso

Recientemente, la Corte Suprema de Justicia de la Nación se ha expedido en el caso "Savoia" que resulta de trascendental importancia en esta materia. Si bien reitera argumentos que ya había fijado en otros casos análogos con relación a la legitimación para presentar solicitudes de acceso (6), no podemos soslayar la jerarquía de esta sentencia toda vez que implica un nuevo precedente en que el máximo Tribunal se posiciona como garante máximo de los derechos constitucionales.

De esta forma, los jueces hicieron lugar a la acción interpuesta por la parte actora reconociendo, al receptor los máximos estándares desarrollados por el derecho internacional, la facultad que le asiste al demandante de exigir al Poder Ejecutivo la exhibición de diversos decretos nacionales firmados durante los gobiernos de facto.

### II.1. Los hechos

El periodista Claudio Savoia, promovió una acción de amparo de conformidad con el art. 43 de la Ley Fundamental, contra el Estado Nacional a fin de obtener la entrega de las copias de diversos decretos nacionales

firmados por presidentes de facto entre los años 1976 y 1983.

La exhibición de los documentos solicitados había sido negada por la Secretaría Legal y Técnica de la Nación, al considerar que dicha información revestía el carácter de "secreta" y "reservada", motivo por el cual a su entender no serían de público acceso. Para fundar la denegación, argumentó que el dec. 1172/2003 (7) autorizaba al sujeto obligado a exceptuarse de proveer la información requerida cuando se trate de documentación expresamente clasificada como reservada, especialmente la referida a seguridad, defensa o política exterior.

Conforme surge de la demanda, Savoia en su calidad de periodista, presentó la solicitud fundada en el derecho reconocido por la Constitución Nacional y en múltiples tratados internacionales, como la Convención Americana de Derechos Humanos (8) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (9).

Al interponer la acción de amparo, el demandante sostuvo que la respuesta del Estado Nacional no estaba suficientemente motivada, y que no cumplía los requisitos exigidos por las normas constitucionales y los tratados internacionales aplicables en materia de acceso a la información pública. Argumentó, que este derecho se regía por el principio de máxima divulgación en virtud del cual se presume accesible toda la información en poder del Estado, y las restricciones se autorizan únicamente si persiguen un interés público imperativo y resultan necesarias.

El actor expuso además que la sanción del dec. 4/2010 (10), que relevó de la clasificación de seguridad a toda la información y documentación vinculada con el accionar de las Fuerzas Armadas durante el periodo los años 1976 y 1983, produjo que la documentación solicitada no quedara abarcada dentro de las restricciones al derecho de acceso a la información.

La jueza de primera instancia ordenó al Estado que diera al actor los decretos solicitados, dado que tal como lo había expresado el demandante, el dec. 1172 resultaba aplicable por lo que las normas vigentes habían dejado sin efecto el carácter secreto de la normativa requerida.

Ante el recurso de apelación presentado por el Poder Ejecutivo, la sala I de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal rechazó el amparo fundándose en dos argumentos principales.

Por un lado, sostuvo que el peticionario carecía de legitimación para demandar al no haber acreditado un interés concreto que lo habilitara para acceder a la documentación solicitada. Entendiendo que no era suficiente sostener un interés derivado de la posibilidad de que los documentos guarden relación con las violaciones a derechos humanos perpetrados por la última dictadura militar.

Por otro lado, argumentó que la negativa de la Secretaría Legal y Técnica se había realizado válidamente al considerar que resulta aplicable la excepción dispuesta por el dec. 1172/2003 (11), que en el art. 16, expresa "Los sujetos comprendidos en el art. 2º solo pueden exceptuarse de proveer la información requerida cuando una Ley o Decreto así lo establezca o cuando se configure alguno de los siguientes supuestos: (...) a) Información expresamente clasificada como reservada, especialmente la referida a seguridad, defensa o política exterior (...)".

## II.2. La sentencia

La Corte Suprema, teniendo en consideración los parámetros establecidos por la ley 27.275 de Acceso a la Información Pública (12), entendió que la conducta estatal resultaba ilegítima al violar los derechos constitucionales invocados por el demandante y, consecuentemente, dejó sin efecto la sentencia apelada.

Para fundamentar el pronunciamiento el Alto Tribunal enunció algunos principios relativos al alcance del derecho de acceso a la información. De esta manera, reconoció que esta prerrogativa constitucional se rige por el principio de máxima divulgación, en virtud del cual se establece la presunción de que toda la información es accesible, y que los supuestos que habilitan a denegar el conocimiento de estas fuentes son de carácter restringido.

De conformidad con lo previsto por el art. 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el órgano indicó ciertas condiciones que deben cumplir las restricciones a este derecho para ser consideradas válidas. De esta forma, alegó que, en primer lugar, las limitaciones deben estar previa y claramente fijadas por una ley en sentido formal. Además, deben responder a algunos de los objetivos de la Convención, es decir, el respeto a los derechos o a la reputación de los demás o la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral pública. Por último, señala que las excepciones son necesarias, pero depende de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo.

Asimismo, siguiendo los lineamientos expresados por la Corte IDH en el Caso Claude Reyes (13), expresó

que 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.

El máximo órgano judicial declaró que la denegación de la información solicitada debe hacerse mediante una decisión escrita, debidamente fundamentada, que permita al interesado conocer los motivos y normas en los que se basó el rechazo. En el caso en particular, consideró que la Secretaría Legal y Técnica no cumplió con esas exigencias dado que se limitó a mencionar el carácter secreto y reservado de los decretos, sin brindar la justificación exigida por los parámetros internacionales, ni tampoco indicar las normas sostenidas por el Poder Ejecutivo Nacional para clasificar como secreta a la normativa.

A criterio de los jueces, las constancias obrantes en autos no permitieron acreditar una respuesta fundada y razonable por parte del Estado argentino que explique circunstanciadamente las razones que llevaron a rechazar el pedido de acceso formulado.

Por otra parte, en consonancia con el planteo de Savoia, agregó; "Que por el contrario, las normas vigentes habían dejado sin efecto el carácter secreto de la información solicitada, ya que el dec. 4/2010 dispuso relevar 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" (consid. 2°).

Con relación a la legitimación del actor —que había sido negada por la alzada—, la Corte Suprema consideró que el derecho de exigir al Estado la exhibición de los documentos corresponde a toda persona sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o afectación personal.

En sentido similar con lo expresado en 2012 en el caso "ADC c. PAMI", reiteró que la amplitud de la legitimación activa se relaciona con "el derecho que tiene toda persona de conocer la manera en que sus gobernantes funcionarios públicos se desempeñan (...) La información pertenece a las personas, no es propiedad del Estado, el acceso ella no se debe a una gracia o favor del gobierno. Este tiene la información solo en cuanto representante de los individuos. El Estado las instituciones públicas están comprometidos a respetar y garantizar el acceso la información todas las personas" (14).

En esa misma línea, replicó con claridad y precisión los estándares que sentó en cuestiones sustancialmente análogas, al expresar que existe un consenso jurisprudencial en cuanto a que la legitimación para presentar solicitudes de acceso debe ser entendida en sentido amplio, sin necesidad de exigir un interés calificado del requirente dado que se trata de información de carácter público. Asimismo, agregó que la finalidad de esta prerrogativa es contribuir a que los ciudadanos ejerzan eficazmente el derecho a saber, por lo cual la exhibición de los documentos no puede depender de la acreditación de un interés legítimo ni tampoco la alegación de los motivos en los que se fundamenta la solicitud (15).

Por dichos motivos, el máximo Tribunal entendió que el demandante se encontraba legitimado para exigir a la Secretaría Legal y Técnica de la Nación copias de los decretos nacionales firmados por presidentes de facto, y resolvió que la conducta del mencionado organismo resultaba violatoria del derecho de acceso a la información pública.

### III. Las leyes secretas en la Argentina

Sin duda, el punto neurálgico a analizar en el presente caso está dado por el carácter secreto de los decretos cuya exhibición se solicita. La República Argentina es uno de los países del mundo que ha mantenido este tipo de leyes, que aparecen en los boletines oficiales individualizadas con un número y ningún elemento que permita inferir de qué se trata (16).

Hay Estados en los que el ocultamiento de los actos políticos se convierte en una regla y la publicidad es la excepción. En otros, a la inversa, el secreto es reducido, teniendo carácter excepcionalísimo. Esta, sin duda, es una diferencia esencial entre un Estado constitucional de derecho y aquel que no lo es.

Se puede argumentar que es constitucional que una ley establezca el secreto o reserva en una determinada materia, en casos concretos, lo que no significa en forma alguna que la ley sea "secreta". Si solo se conoce el número de ley, la fecha, y no el contenido, esa es una "ley secreta" y es inconstitucional.

Sostendré entonces, que las llamadas "leyes secretas" son palmariamente inconstitucionales porque contrarían a uno de los principios básicos de la república; la publicidad de los actos de gobierno. Una ley es un acto de gobierno de uno de los tres poderes del Estado, el poder legislativo. El secreto, además, impide que se concrete una de las etapas necesarias del proceso de formación y sanción de las leyes; la publicidad. Implica una lesión al art. 99 inc. 3° cuando establece que "el presidente de la nación participa de la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, las promulga y hace publicar".

También significa un menoscabo al principio de legalidad del art. 19, 2° parte de la Constitución, toda vez

que establece que "ningún habitante de la nación será obligado a hacer lo que no manda la ley, ni privado de lo que ella no prohíbe". Si al definir la ley se la considera una norma de alcance general y obligatoria para los destinatarios, si una ley es secreta, no es obligatoria porque los destinatarios no pueden conocerla, entonces no ley. Es, a mi criterio, absolutamente contradictorio hablar de "leyes secretas".

Las autoridades públicas plasman sus decisiones en actos de gobierno, formalizados a través de actos administrativos, leyes, decretos y sentencias, por ello la publicidad de los mismos tiene como objetivo principal dar a conocer a los ciudadanos las decisiones adoptadas por sus representantes, a fin de ejercer un control efectivo de su gestión, ello es motivo suficiente para la publicación masiva de las leyes secretas (17).

De lo analizado hasta aquí se concluye que las leyes secretas colisionan con nuestro sistema constitucional, ya que la Ley Fundamental no establece en ninguna norma el secreto de Estado. Por lo tanto, el secreto siempre debe interpretarse con carácter restrictivo. Ello significa que ante la duda se debe estar a favor de la publicidad.

En un Estado democrático, sin duda, la seguridad nacional constituye una restricción legítima al derecho de acceso a la información, siempre que sea establecida por ley y su aplicación tenga lugar en circunstancias estrictamente necesarias. La seguridad nacional es concebida como una condición previa para el pleno ejercicio de otros derechos, por lo que es lógico suponer que, ante determinadas situaciones, deba requerirse cierto grado de confidencialidad.

En esta cuestión resulta ilustrativo lo señalado por la Corte IDH en el precedente "Myrna Mack Chang" (18) que "en caso de violaciones de derechos humanos, las autoridades estatales no se pueden amparar en mecanismos como el secreto de Estado o la confidencialidad de la información, o en razones de interés público o seguridad nacional, para dejar de aportar la información requerida por las autoridades judiciales o administrativas encargados de la investigación o proceso pendientes".

Ahora bien, el hecho de que sea categorizada como una excepción no dispensa al Estado de tener que demostrar que la publicidad de la información solicitada puede generar un grave daño al interés público que se intenta proteger, por lo que debe ponderarse frente el derecho de los individuos a conocerla (19). Considero que, en este caso, la Secretaría Legal y Técnica de la Nación no cumplió con la exigencia de demostrar la afectación que la exhibición de los documentos solicitados podía generar.

Asimismo, es importante destacar, que al impedir la exhibición de la documentación se vulnera el derecho a la verdad, tal como surge de los alegatos del Sr. Savoia. Si bien inicialmente se consideraba que esta prerrogativa correspondía únicamente a las víctimas o sus familiares, la interpretación ha evolucionado y actualmente la Comisión IDH entiende que el derecho a la verdad pertenece a las víctimas y sus familiares y también a la sociedad en general (20). En este caso en particular, la información solicitada se relaciona con cuestiones de gravedad institucional que exceden el interés individual y comprometen instituciones básicas de la Nación como son las violaciones a los derechos humanos cometidas por la última dictadura militar.

Por todo lo señalado precedentemente, resulta más que acertada la decisión del Tribunal, toda vez que el criterio jurisprudencial responde a los máximos estándares internacionales en materia de acceso a la información pública, entre los que se destacan el principio de máxima divulgación, la presunción de publicidad y el alcance limitado de las excepciones.

#### IV. Principios de presunción de publicidad y máxima divulgación

La ley 27.275, en el art. 1º, expresa: "toda la información en poder, custodia o bajo control del sujeto obligado debe ser accesible para todas las personas. El acceso a la información pública solo puede ser limitado cuando concurra alguna de las excepciones previstas en esta ley, de acuerdo con las necesidades de la sociedad democrática y republicana, proporcionales al interés que las justifican.

La regla general es la publicidad, la denegatoria o secreto es la excepción. Toda información se presume pública y debe estar disponible para conocimiento de quien la solicite, salvo que corresponda a materias calificadas como reservadas, debiendo el Estado o la entidad poseedora de la información, probar que se encuentra comprendida en una de las excepciones previstas en la ley (21).

El principio de máxima divulgación complementa la "presunción de publicidad". Este fue consagrado por la Corte IDH en el precedente Claude Reyes, en que señaló: "(...) 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". Agregando, que "Corresponde al Estado demostrar que al establecer restricciones al acceso a la información bajo su control ha cumplido con los anteriores requisitos".

La presunción de publicidad y el principio de máxima divulgación han sido receptados en la gran mayoría de legislaciones Latinoamericanas que regulan la materia. En efecto, en idéntico sentido se expresan los arts. 2º

y 3º de la normativa colombiana (22), el art. 11, inc. c) y d) de la ley chilena (23), el art. 4º de la ley de Ecuador (24), el art. 3º de la de Nicaragua (25), el art. 11 de la normativa mexicana (26) y el art. 1º inc. 11 de la ley panameña (27).

En Perú, la presunción de publicidad es la regla que recae sobre toda la información pública, siendo las limitaciones una excepción a la misma. El art. 15-C de la ley establece este precepto en los siguientes términos: "Los casos establecidos en los arts. 15, 15-A y 15-B son los únicos en los que se puede limitar el derecho al acceso a la información pública, por lo que deben ser interpretados de manera restrictiva por tratarse de una limitación a un derecho fundamental. No se puede establecer por una norma de menor jerarquía ninguna excepción a la presente Ley" (28).

En los Estados Unidos rige la Freedom of Information Act (29) que prevé como regla general que toda la información que se encuentre en manos del Estado es por naturaleza del pueblo. En consecuencia, obliga a las oficinas públicas a organizar la información para que pueda ser consultada por el público, y solo quedan exceptuados los datos sobre seguridad nacional o aquellos cuya divulgación, según el Congreso, pueda ser perjudicial (información comercial, datos personales). Complementariamente, establece que cualquier persona puede acceder a los datos estatales que no son "reservados".

Por su parte, la Suprema Corte Federal de los Estados Unidos ha acogido el principio de máxima divulgación en su jurisprudencia, al señalar que la Ley de Libertad de Información establece una fuerte presunción a favor de la divulgación, y que la misma "se aplica a los organismos gubernamentales cuando pretenden, bien editar información sensible contenida en un determinado documento, o bien negar totalmente el acceso al mismo" (30). También ha señalado que "la divulgación, no el secreto, es el objetivo dominante de la ley" (31).

Por último, este principio también se incluye dentro del texto de la Ley Modelo Interamericana de Acceso a la Información Pública (32). Según el art. 2º, "Esta ley establece la más amplia aplicación posible del derecho de acceso a la información que esté en posesión, custodia o control de cualquier autoridad pública. La ley se basa en el principio de máxima publicidad".

A la hora de resolver el recurso interpuesto por el Sr. Savoia, el máximo Tribunal aplicando los más altos estándares internacionales en la materia, enfatizó que; "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" (consid. 10).

#### V. Alcance limitado de las excepciones

Uno de los argumentos sostenidos por la Corte Suprema, fue el carácter restrictivo que tienen las limitaciones al derecho de acceso a la información pública, en el mismo sentido que lo ha receptado la ley 27.275 (33). En virtud de este principio se entiende que los supuestos que limitan el acceso deben ser; excepcionales, establecidos previamente conforme a lo estipulado en esta ley, y formulados en términos claros y precisos.

Este principio es la contracara de la presunción de publicidad y de máxima divulgación. Si toda la información se presume pública el sistema de excepciones debe ser limitado y de carácter restrictivo.

La regulación de este parámetro trae aparejado además que el sujeto requerido sea quien deba demostrar la validez de la restricción que alega para negar la exhibición de la documentación solicitada. Se invierte la carga de la prueba, es decir que, si el sujeto requerido no hace lugar a la solicitud, es quien debe demostrar las razones por las que no puede entregar la información, las que a su vez deben estar basadas en las disposiciones de la propia norma.

En este sentido, se ha señalado que "[e]l tratamiento legal de la información reservada configura una necesidad y una excepción que confirma la regla de máxima publicidad, garantiza la certidumbre que debe caracterizar a los actos del Estado (...)" (34).

La ley colombiana (35) al definir el concepto de derecho de acceso a la información pública, establece: "(...) El acceso a la información solamente podrá ser restringido excepcionalmente. Las excepciones serán limitadas y proporcionales, deberán estar contempladas en la ley o en la Constitución y ser acordes con los principios de una sociedad democrática (...)" (art. 4º). La ley mexicana (36) señala en el art. 11, que "Toda la información en posesión de los sujetos obligados será pública, completa, oportuna y accesible, sujeta a un claro régimen de

excepciones que deberán estar definidas y ser además legítimas y estrictamente necesarias en una sociedad democrática".

Por último, la Ley Modelo de la OEA señala en el art. 52 que; "La carga de la prueba deberá recaer en la autoridad pública a fin demostrar que la información solicitada está sujeta a una de las excepciones contenidas en el art. 41" (37).

Acertadamente, la Corte Suprema en el presente fallo realiza un acertado análisis y aplicación de este principio, para concluir que la conducta del Estado Nacional puesta en juzgamiento resulta ilegítima.

#### VI. La legitimación amplia del derecho de acceso a la información pública

El derecho de acceso a la información ostenta una doble función —individual y colectiva—. Se justifica como derecho individual cuando una persona solicita información o datos acerca de sí misma, de una base de datos o registros de cualquier dependencia estatal. El derecho de acceder a los propios datos —para tomar conocimiento de estos y su finalidad— o sea, su propia información o la información relativa a los datos inherentes a su persona no es un "bien colectivo"; no pertenece a la cosa pública, aunque de hecho esos datos puedan estar en archivos estatales y tener la calidad de documento público.

Sin embargo, en todos los demás casos es un derecho colectivo porque el bien requerido —la información estatal— es un bien colectivo, pudiendo obviamente ejercerlo cualquier ciudadano del "colectivo" en forma individual o grupal, sea una persona física o jurídica (38).

Aquí la información solicitada no está relacionada con la información personal del requirente, sino con el derecho del mismo de acceder a los documentos del Estado para controlar la gestión gubernamental, en el momento que lo considere necesario, y para exigirle a este último que cumpla con uno de los requisitos esenciales del sistema republicano de gobierno, que es la publicidad de sus actos.

Es un requisito ineludible coadyuvar al saneamiento de las instituciones, debiendo otorgarse un lugar primordial a los mecanismos que incrementan la transparencia de los actos de gobierno; a los que permiten el libre acceso a la información y a los que amplían la participación de la sociedad en los procesos decisorios de la administración. Como señalaba Bidart Campos (39) "(...) la legitimación procesal es una herramienta de primer orden en la apertura de las rutas procesales, que poco o nada valen las garantías y las vías idóneas si el acceso a la justicia se bloquea en perjuicio de quien pretende su uso y se le deniega la legitimación".

Teniendo especialmente en cuenta que se trata de un derecho de raigambre constitucional, inspirado en principios básicos del sistema tales como; la publicidad de los actos del gobierno, la transparencia y control en el ejercicio de la función pública y; siendo además precondition para el ejercicio de otros derechos, la legitimación, sin duda debe ser "amplísima".

Por legitimación amplísima, debe entenderse que "toda persona" —física o jurídica— es titular del derecho colectivo de acceso a la información estatal. Resulta de fundamental importancia en Argentina —que no escapa a la realidad latinoamericana— en sentido que la corrupción y la falta de transparencia aparece como una de las mayores dificultades para su desarrollo, el hecho que se otorgue una legitimación muy amplia ya que es determinante para ejercer el control sobre cualquier gobierno de turno y dotar al sistema del mayor grado de pureza que sea posible (40).

Cabe destacar que un gran número de leyes que regulan este derecho, reconocen una legitimación similar a la reglamentación de la ley 27.275. Sirvan de ejemplo, entre otros, la ley chilena (41) —art. 10— y la ley colombiana (42) —art. 4°—.

A mayor abundamiento, cabe destacar que la Ley Modelo de la OEA (43) prevé una legitimación anónima ya que no establece como requisito para la solicitud de información que el solicitante de siquiera su nombre. No obstante, aclara que en la medida que la solicitud se refiera a información personal, sí será necesario incluir el nombre del solicitante.

El carácter amplio de la aptitud procesal para el ejercicio de esta prerrogativa fundamental, es relevante para cumplimentar con una saludable tendencia en el derecho constitucional contemporáneo como es la de otorgar el mayor grado de participación a los ciudadanos y a las organizaciones no gubernamentales, las que tienen un lugar preponderante en el proceso de desestatización y control del Estado (44).

Por último, es importante subrayar que el decisorio en análisis al reconocer una legitimación amplia, confirma la postura sustentada por la Corte Suprema de la Nación en el precedente "CIPPEC c. Estado Nacional - M° de Desarrollo Social - dto. 1172/03 s/ amparo ley 16.986" (45), ratificada posteriormente en el caso "Garrido, Carlos Manuel c. EN — AFIP - s/ amparo ley 16.986" (46), por lo que puede considerarse la consolidación de una línea jurisprudencial.

## VII. La motivación de la denegatoria

La ley 27.275 establece, en el art. 13, que el sujeto requerido podrá denegar la información objeto de la solicitud si se verifican alguno de los supuestos de excepción legalmente establecidos por acto fundado. La falta de fundamentación determinará la nulidad del acto denegatorio y obligará a la entrega de la información requerida.

La motivación en este caso, lejos de implicar el cumplimiento de un mero formalismo, resulta un principio básico del moderno Estado republicano que deriva de la necesidad y obligación de los representantes de dar cuenta permanentemente de sus actos a sus representados. Este requisito es la cristalización de principios básicos del Estado democrático y republicano, como la publicidad de los actos de gobierno y la razonabilidad de las decisiones estatales.

El deber de fundar las decisiones es sustancial en una democracia que permite a la vez ejercer el derecho de defensa, rebatir argumentos y controlar (47). En consecuencia, la ausencia de fundamentación por parte del sujeto obligado hace que el acto sea sencillamente nulo, toda vez que la ley 19.549 (48), establece que es un requisito esencial del acto administrativo.

Las respuestas incompletas, incorrectas o ambiguas lesionan el derecho de acceso, toda vez que reducen el valor de la información proporcionada como insumo para concretar otro fin; ya se sea controlar al Estado o simplemente conocer los motivos que fundan las decisiones de las autoridades públicas. Las respuestas y/o publicaciones incompletas muestran, además, una inclinación por parte de los funcionarios o agentes públicos a brindar información de modo discrecional (49).

Más aún, cuando el acto de que se trata supone una restricción en el acceso a un derecho, la motivación de la decisión adquiere una relevancia mayor, pues mal podría un ciudadano cuestionar una decisión si no conoce las razones que la sustentan. De esta manera, la ley no hace más que reforzar la regla del derecho administrativo según la cual la actuación de los órganos estatales debe estar basada en motivos explicitados públicamente. La motivación y la causa son requisitos esenciales del acto administrativo (50).

En el caso en análisis, se pudo comprobar que la respuesta dada por la Secretaría Legal y Técnica de la Nación únicamente invocó el carácter de secreto y reservado de la información solicitada, y no especificó mayores precisiones ni mencionó la normativa que habilitaba al PEN a clasificar de reservados a los decretos. De esta forma, no se comprobó en autos una respuesta fundada y razonable por parte del Estado argentino que justifique circunstanciadamente las razones que llevaron a rechazar la solicitud de acceso formulada por el Sr. Savoia.

## VIII. Conclusiones

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

Con excelente criterio la Corte Suprema reconoce que la denegación de la Secretaría Legal y Técnica de la Nación, no cumplió con la fundamentación que es necesaria en virtud de lo dispuesto por la ley 27.275 y por los principios básicos del Estado democrático y republicano que imponen necesariamente la publicidad y razonabilidad de los actos de gobiernos. Una decisión contraria del Alto Tribunal hubiera significado la aprobación de una respuesta que torna al derecho de acceso a la información como meramente ilusorio y sujeto al arbitrio discrecional del órgano requerido.

Celebramos este precedente en el que la jurisprudencia aplica para dirimir un caso concreto, los máximos estándares elaborados internacionalmente y receptados por la normativa nacional, posicionándose como garante supremo de las prerrogativas constitucionales para posibilitar su ejercicio efectivo por parte de la ciudadanía.

Efectivamente, la sentencia en análisis con excelentes parámetros robustece el criterio restrictivo de interpretación que debe imperar al momento de optar por la denegación del derecho de acceso a la información pública, impidiendo que el Estado Nacional se ampare en el carácter "secreto" y "reservado" de determinada información para negar su exhibición.

El poder acceder a los archivos y/o documentos de los órganos de gobiernos es sin duda un prerequisite de la participación que permite controlar la corrupción, optimizar la eficiencia de las instancias gubernamentales y mejorar la calidad de vida de las personas, al otorgarles la posibilidad de informarse sobre las decisiones que el Estado lleva adelante.

En efecto, el aporte más importante del presente fallo gira en torno a la necesidad de fortalecer la relación

entre el Estado y la sociedad civil, la que se torna imprescindible para concretar las reformas institucionales necesarias para desarrollar una democracia legítima, transparente y eficiente. Dentro de estas reformas, se hace necesario el saneamiento de las instituciones, debiendo otorgarse un lugar primordial a los mecanismos que incrementan la transparencia de los actos de gobierno, a los que permiten el libre acceso a la información y a los que amplían la participación de la sociedad en el control de las decisiones estatales.

(\*) CS, 07/03/2019, "Savoia, Claudio Martin c. EN - Secretaría Legal y Técnica (dto. 1172/03) s/ amparo Ley 16.986".

(1) BASTERRA, Marcela I., "El derecho fundamental de acceso a la información pública en Argentina", en BASTERRA, Marcela I. - ESPINOSA SALDAÑA-BARRERA, Eloy (dirs.), El derecho de acceso a la información pública en Iberoamérica, Ed. Adrus, Arequipa, 2009, p. 55.

(2) COMISIÓN IDH, "Informe sobre la compatibilidad entre las leyes de desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos", en Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1994, Washington D.C., 1995, cit. por CORDEIRO RIAL de CARRANZA TORRES, Florencia, "Derecho a la información en materia de educación", LA LEY 2002-C, 689.

(3) GRILLO, Iride I. M., "El derecho de acceso a la información para oxigenar la democracia", LA LEY 2013-B, 17.

(4) NAVA GOMAR, Salvador - PLA, Issa L. - VILLANUEVA, Ernesto, "Derecho de acceso a la información pública parlamentaria", Ed. Porrúa, México, 2006, p. 8.

(5) BASTERRA, Marcela I., "Acceso a la información pública y transparencia. Ley 27.275 y decreto reglamentario 206/17. Comentados, anotados y concordados", Ed. Astrea Jusbaire, Buenos Aires, 2017, p. 2.

(6) CS, sentencia del 26/03/2014, "CIPPEC c. EN - M° Desarrollo Social - dto. 1172/03 s/ amparo ley 16.986" y CS, sentencia del 21/06/2016, "Garrido, Carlos Manuel c. EN - AFIP s/ amparo ley 19.986".

(7) Publicado en el BO del 04/12/2003.

(8) Aprobada por la ley 23.054 publicada en el BO del 27/03/1984.

(9) Aprobado por la ley 23.313 publicada en el BO del 13/05/1986.

(10) Publicado en el BO del 06/01/2010.

(11) Aprobó el "Reglamento General del Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo Nacional" el 03/12/2003.

(12) Ley 27.275 de Acceso a la Información Pública, publicada en el BO del 29/09/2016.

(13) Corte IDH, "Caso Claude Reyes y otros c. Chile", 19/09/2006.

(14) CS, 04/12/2012, "Asociación Derechos Civiles c. EN PAMI (dto. 1172/03) si amparo ley 16.986".

(15) CS, "Garrido Carlos M c. EN - AFIP s/ amparo ley 19.986", cit. y CS, "CIPPEC c. Estado Nacional - M° de Desarrollo Social - dto. 1172/03 s/ amparo ley 16.986", cit.

(16) Fundamentos proyecto de ley 1202-S-04.

(17) BASTERRA, Marcela I., "Las leyes secretas en Argentina. Su inconstitucionalidad", Ed. La Ley, Buenos Aires, 2006, p. 7.

(18) Corte IDH, 25/11/2003, "Caso Myrna Mack Chang c. Guatemala".

(19) BASTERRA, Marcela I., "Acceso a la información pública...", ob. cit., p. 119.

(20) RELATORÍA ESPECIAL PARA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN, "Derecho a la verdad", p. 1, disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=156&IID=2>.

(21) BASTERRA, Marcela I., "El derecho fundamental...", ob. cit., p. 359.

(22) Ley 1712 "Ley de Transparencia y del Derecho al Acceso a la Información Pública", Diario Oficial de Colombia, 06/03/2014.

(23) Ley 20.285 "sobre Acceso a la Información Pública", Diario Oficial de la República de Chile, 20/08/2008.

(24) Ley 24 "Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública", Registro Oficial, Suplemento 337, 18/05/2004.

(25) Ley 621 "Ley de Acceso a la Información Pública", La Gaceta, 22/06/2007.

(26) "Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública", Diario Oficial de la Federación,

04/05/2015.

(27) Art. 1º inc. 11, ley 6, "Que dicta normas para la transparencia en la gestión pública, establece la acción de hábeas data y otras disposiciones", Gaceta Oficial de Panamá, 23/01/2002.

(28) Ley 27.806, "Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública", El Peruano, 07/08/2002. Ver RELATORÍA ESPECIAL PARA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, "El Derecho de Acceso a la Información Pública en las Américas, Estándares Interamericanos y comparación de marcos legales", Ed. Organización de los Estados Americanos, 2012, p. 138, disponible en [www.oas.org](http://www.oas.org).

(29) Ley de Libertad de Información de los Estados Unidos de América —Título V, U.S.C. Código de los Estados Unidos—, Sección 552 (modificada mediante ley 104-231, 110 Estatuto 3048).

(30) Suprema Corte de los Estados Unidos, "Caso Departamento de Estado de Estados Unidos c. Ray et al. (502 U.S. 164, 173 (1991))". "[T]he strong presumption in favor of disclosure places the burden on the agency to justify the withholding of any requested documents. That burden remains with the agency when it seeks to justify the redaction of identifying information in a particular document as well as when it seeks to withhold an entire document", disponible en [www.supreme.justia.com](http://www.supreme.justia.com), cit. en RELATORÍA ESPECIAL PARA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, "El Derecho de Acceso...", ob. cit., p. 13.

(31) Suprema Corte de Estados Unidos, "Caso Departamento de la Fuerza Armada c. Rose (425 U.S. 352, 361 (1976))". "Disclosure, not secrecy, is the dominant legislative objective of the FOIA", disponible en [www.supreme.justia.com](http://www.supreme.justia.com), citado por la RELATORÍA ESPECIAL PARA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN DE LA COMISIÓN IDH, "El Derecho de Acceso...", ob. cit., p. 14.

(32) Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información de la OEA, aprobada por AG/RES. 2607 (XL-O/10), del 08/06/2010, disponible en [www.oas.org](http://www.oas.org).

(33) El art. 1º de la ley 27.275 expresa: "Alcance limitado de las excepciones: los límites al derecho de acceso a la información pública deben ser excepcionales, establecidos previamente conforme a lo estipulado en esta ley, y formulados en términos claros y precisos, quedando la responsabilidad de demostrar la validez de cualquier restricción al acceso a la información a cargo del sujeto al que se le requiere la información".

(34) NAVA GOMAR, Salvador, "Información Reservada", en VILLANUEVA, Ernesto (coord.), Diccionario de Derecho de la Información, Ed. Jus, México DF, 2010, t. II, p. 62.

(35) Ley 1712 "Ley de Transparencia y del Derecho al Acceso a la Información Pública", Diario Oficial de Colombia, 06/03/2014.

(36) Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Diario Oficial de la Federación, 04/05/2015.

(37) BASTERRA, Marcela I., "Acceso a la información pública...", ob. cit., ps. 40-41.

(38) BASTERRA, Marcela I., "El control de las políticas públicas", Ed. La Ley, Buenos Aires, 2008, p. 408.

(39) BIDART CAMPOS, Germán, "El Derecho de la constitución y su fuerza normativa", Ed. Ediar, Buenos Aires, 1999, p. 309.

(40) BASTERRA, Marcela I., "Alcance de la legitimación —pasiva y activa— en un caso de acceso a la información pública en el ámbito municipal", Ed. La Ley, Buenos Aires, 2007, p. 98.

(41) Ley 20.285 sobre Acceso a la Información Pública, Diario Oficial de la República de Chile, 20/08/2008.

(42) Ley 1712 "Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional", Diario Oficial de Colombia, 06/03/2014.

(43) Adoptada por el Consejo Permanente de la OEA el 29/04/2010.

(44) Ver BASTERRA, Marcela I., "El derecho fundamental...", ob. cit., ps. 60-62.

(45) CS, "CIPPEC c. Estado Nacional - Mº de Desarrollo Social - dto. 1172/03 s/ amparo ley 16.986", cit.

(46) CS, "Garrido, Carlos Manuel c. EN - AFIP s/ amparo ley 19.986", cit.

(47) MARKULIN FIGUEIRA, Leandro M., "El derecho más concreto: Sobre la importancia de exigir los fundamentos de las decisiones estatales", LA LEY 2015-E, 245.

(48) Ley 19.549 "Ley de Procedimiento Administrativo", BO del 27/04/1972.

(49) OYHANARTE, Marta - KANTOR, Mora, "El derecho de acceso a la información pública en la Argentina. Un análisis de su situación normativa y su efectividad", en AA.VV., Poder ciudadano, corrupción y transparencia. Informe 2014, 2014, ps. 260-261.

(50) LAVIN, Renzo, en BASTERRA, Marcela I. (dir.), "Ciudad Transparente, Ley 104 comentada, Ley 5784 y Decreto Reglamentario N° 260/17", Ed. Jusbaire, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2018, p. 308.