

---

# **No hay secreto que dure cien años. El acceso a la información pública y la reserva por motivos de defensa o seguridad nacional**

---

Agustín Pérez Aledda\*

## **Resumen**

En Argentina, la regulación de la reserva de información relacionada con la defensa o seguridad nacional es fragmentada e insuficiente, lo cual refuerza los altos niveles de opacidad que caracteriza a tales actividades y no favorece el acceso por parte de la ciudadanía a la información que resulte de indudable interés público. Esta problemática es abordada a partir de la identificación de los estándares internacionales de derechos humanos y el análisis de la normativa nacional, para detectar posibles aspectos de mejora y proponer elementos a ser incorporados, tales como la definición de un plazo máximo de reserva y exigencias relativas a la motivación del acto.

**Palabras clave:** acceso a la información pública – información clasificada – seguridad nacional – secreto de estado

## **Abstract**

In Argentina, the regulation for the secrecy of information related to national defense or security is fragmented and insufficient, which reinforces the high levels of opacity that characterize such activities and does not favor access by the citizens to information that is of unquestionable public interest. This problem is addressed through the identification of international human rights standards and the analysis of national legislation, in order to detect possible areas for improvement and propose certain elements that should be incorporated, such as the definition of a maximum period of secrecy and requirements regarding the motivation of the act.

**Keywords:** Right to information – classified information – national security – state secret

---

\* Abogado y diplomado en Libertad de Expresión, Universidad de Buenos Aires, aperezaledda@gmail.com

## I. Introducción

Los Estados pueden legítimamente mantener cierta información bajo secreto con el fin de asegurar la defensa nacional y la seguridad de sus habitantes. Sin embargo, estos conceptos han sido repetidamente objeto de abuso por parte de regímenes dictatoriales, e incluso por autoridades electas democráticamente, como justificativo de una cultura del secreto que permitió un ámbito de impunidad y el ocultamiento de los rastros de abusos y crímenes cometidos.

Aunque legítimo, el secreto sin límites tiene el potencial de perpetuarse como refugio para la discrecionalidad en el uso del poder público, por fuera de los mecanismos de control democrático. Norberto Bobbio afirmaba que la opacidad del poder es la negación de la democracia<sup>1</sup>. Frente a ello, la publicidad de los actos de gobierno es una condición de justicia que resulta en sí misma una forma de control que permite distinguir lo lícito de lo ilícito y reducir la posibilidad de que se cometan desvíos<sup>2</sup>. En la misma línea, Carlos Fayt consideraba que, cuanto más amplia la zona del secreto, también se reduce la transparencia ligada a la construcción de una democracia en sociedad<sup>3</sup>.

En la Argentina, la llamada Doctrina de la Seguridad Nacional fue estructurante de un régimen autoritario destinado a perseguir a la disidencia y “aniquilar el accionar de los elementos subversivos”<sup>4</sup>. Hoy, a 40 años de democracia, es necesario reconstruir el concepto de seguridad nacional en clave democrática, sin estar atado exclusivamente a la defensa exterior y la preservación de las instituciones, sino como condición necesaria para garantizar los derechos humanos de sus habitantes. En consecuencia, el régimen de información reservada también debe incorporar indefectiblemente la perspectiva del derecho de acceso a la información pública, como garantía para prevenir abusos y fortalecer la confianza de la ciudadanía en las fuerzas militares y de seguridad de la democracia.

Si bien la reserva de la información en Argentina ya ha sido objeto de diferentes pronunciamientos por parte de la sociedad civil, señalando la necesidad de contar con una regulación más robusta<sup>5</sup>, los abordajes han sido exploratorios o acotados

---

<sup>1</sup> Bobbio, Norberto, *Democracia y secreto*, México, Fondo de Cultura Económica. 2013, p. 13.

<sup>2</sup> Bobbio, Norberto, *El futuro de la Democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986, p. 9

<sup>3</sup> CSJN, “Ganora, Mario Fernando y otros c/ Estado Nacional y Estado Mayor Conjunto de las FF.AA.”, sentencia del 20/9/1999, *Fallos*: 322:2139, voto del Juez Fayt, cons. 9.

<sup>4</sup> Decreto 261/75, dictado el 5/2/1975, B.O. del 9/4/2013; Decreto 2772/75, dictado el 6/10/1975, B.O. del 4/11/1975.

<sup>5</sup> ADC, *Acceso a la información pública y excepciones de seguridad nacional en Argentina*, mayo de 2018; CELE y CAInfo, *Seguridad Nacional y Acceso a la información en América Latina: Estado de situación y desafíos*, julio de 2012; CELS, “*El secreto: La seguridad nacional como coartada para un Estado sin controles*” en *Derechos Humanos en la Argentina: Informe 2019*.

a lo coyuntural. El presente artículo profundiza el análisis y parte de la premisa de que la normativa nacional sobre reserva de la información por motivos de defensa y seguridad nacional es insuficiente para alcanzar los estándares internacionales de derechos humanos que rigen en la materia y que, por lo tanto, debe adecuarse a tales parámetros. En función de ello, sistematizaré los estándares vigentes en materia de producción, clasificación y acceso a la información reservada, con el objeto de identificar aquellos componentes necesarios que deberían ser parte de su regulación. Luego, analizaré el marco normativo nacional, compuesto por la Ley de Acceso a la Información Pública, junto a su decreto reglamentario, y la Ley de Inteligencia Nacional, y propondré ciertos criterios para su mejor interpretación y una serie de aspectos que podrán ser objeto de futura modificación.

## II. Estándares de derechos humanos sobre acceso a la información reservada

En nuestra región, el acceso a la información pública como derecho humano ha ido desarrollándose a lo largo de los últimos 20 años con base normativa en los tratados internacionales<sup>6</sup>, a partir de la interpretación que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, Corte IDH) ha realizado en favor del reconocimiento del derecho de toda persona a solicitar información a las autoridades. Así, según el principio de Máxima Divulgación que rige en la materia, toda información en poder del Estado se presume pública y su conocimiento por parte de la ciudadanía solo puede ser limitado a través de un sistema restringido de excepciones<sup>7</sup>. Por lo tanto, la publicidad es la regla y el secreto, la excepción.

63

A partir del caso “Claude Reyes y otros vs. Chile” de 2006, la Corte IDH inauguró una línea jurisprudencial que ha fortalecido los estándares sobre acceso a la información pública y ha impulsado un proceso de codificación que tuvo como resultado que a día de hoy 27 de los 35 países que forman parte de la OEA tengan normas que garantizan este derecho.

La jurisprudencia de la Corte se caracterizó por apoyarse en casos relacionados con las violaciones de derechos humanos cometidas por las dictaduras militares de la región. En 2010, la Corte dictó sentencia en el caso “Gomes Lund y otros vs Brasil”, relacionado con la desaparición de 62 estudiantes pertenecientes a la “Guerrilha o Araguaia”, por parte de las autoridades de facto, entre 1972 y 1975.

---

<sup>6</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 13, adoptada el 22 de noviembre de 1969, *United Nations Treaty Series*, vol. 1144, p. 123; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 19, adoptado el 16 de diciembre de 1966. *United Nations Treaty Series*, vol. 999, p. 17.

<sup>7</sup> Corte IDH, “Claude Reyes y otros vs. Chile”, sentencia del 19 de septiembre de 2006, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, N° 151, párr. 92.

Debido a leyes de amnistía vigentes que impedían la investigación y sanción penal de los hechos, los familiares iniciaron acciones civiles con el objetivo de acceder a los documentos oficiales, con el fin de esclarecer lo sucedido y localizar los restos mortales de sus seres queridos. Como resultado de ello, el Supremo Tribunal Federal ordenó al Estado desclasificar los documentos relacionados con la desaparición de los estudiantes y entregarlos a los familiares. Sin embargo, las autoridades no solo no entregaron lo solicitado, sino que la información permaneció clasificada y su divulgación fue restringida de manera permanente, bajo el argumento de que podría implicar una amenaza a la seguridad nacional.

Además de señalar la incompatibilidad de las leyes de autoamnistía con la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante, CADH) y determinar la responsabilidad de Brasil por la desaparición forzada de los estudiantes, los jueces declararon la violación del derecho a buscar información y conocer la verdad. En relación a ello, determinaron que:

- Las autoridades no pueden ampararse en el secreto o confidencialidad de la información o en razones de interés público o seguridad nacional para negarse a aportar información en el marco de investigaciones sobre la violación de derechos humanos<sup>8</sup>; y
- La clasificación de la información como secreta y la decisión final sobre la existencia de determinada documentación no pueden quedar a discreción de un órgano estatal cuyos miembros estén sospechados de cometer un hecho ilícito<sup>9</sup>.

64

Ante lo que parecía un límite absoluto al uso del secreto por parte de las autoridades, la Corte IDH terminó flexibilizando el criterio fijado en *Gomes Lund* de modo de permitir la restricción al acceso en aquellos casos donde se trate de información recaba por comisiones de la verdad, tal como dispuso en “*Maldonado Vargas y Otros vs Chile*”<sup>10</sup>. El caso versaba sobre un grupo de militares que buscaba justicia por los actos de tortura sufridos durante la dictadura de Augusto Pinochet. El juez a cargo de la investigación había solicitado acceso a los testimonios de otras víctimas que habían sido brindados a la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura (Comisión Valech), pero le fue restringido por tratarse de información confidencial.

Frente a la denegatoria de la información, el caso avanzó hasta la Corte IDH, la cual evaluó la decisión a la luz del triple test derivado del artículo 13.2 de la CADH, analizando los elementos de legalidad, necesidad y proporcionalidad de la

---

<sup>8</sup> Corte IDH, “*Gomes Lund y otros vs. Brasil*”, sentencia del 24 de noviembre de 2010, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, N° 219, párr. 202

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> Corte IDH, “*Caso Humberto Maldonado Vargas y Otros vs. Chile*”, sentencia del 2 de septiembre de 2015, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, N° 300.

medida. En particular, valoró que la restricción hubiera sido fijada previamente por ley; que tuvo la finalidad de garantizar que la sociedad conociera la verdad de lo ocurrido y de proteger la intimidad de las personas que habían dado su testimonio; y que había sido proporcional, en tanto la norma establecía un límite temporal de la reserva y consagraba la posibilidad de que las personas afectadas pudieran consentir la divulgación de su testimonio. Así, determinó que:

- La imposibilidad de los Estados de ampararse en el secreto para negarse a brindar información sobre graves violaciones a los derechos humanos no es directamente aplicable a los archivos de comisiones de la verdad<sup>11</sup>.

Más recientemente, el último avance en esta línea jurisprudencial se produjo con la sentencia del caso “Flores Bedregal y otros vs Bolivia”<sup>12</sup> de 2022, relacionado con la desaparición forzada de un diputado nacional y la necesidad de contar con la información que se encontraba en poder de las fuerzas armadas para el juzgamiento de sus responsables, lo cual fue denegado por motivos de seguridad nacional. Finalmente, el Estado fue encontrado responsable por impedir el acceso a la información necesaria para esclarecer los hechos. La Corte IDH determinó que:

- Los Estados deben desclasificar los archivos y documentos en poder de las Fuerzas Armadas a los fines de obtener pruebas e indicios relevantes para la investigación y esclarecimiento de graves violaciones de derechos humanos y asegurar el derecho a la verdad de los familiares de las víctimas y de la sociedad en su conjunto<sup>13</sup>; y
- Una norma que autoriza la reserva absoluta de la información y excluye de su conocimiento a las autoridades judiciales, a la vez que impide su uso dentro de eventuales actuaciones, es incompatible con la CADH<sup>14</sup>,

65

A pesar del impulso de los anteriores casos para el fortalecimiento del derecho de acceso a la información pública, los criterios construidos por la Corte IDH se centraron casi exclusivamente en garantizar la investigación y sanción de graves violaciones a los derechos humanos, sin arrojar mayores precisiones u orientación sobre cómo debería ser un régimen adecuado de información reservada.

Esta vacancia de estándares específicos buscó ser remediada a partir de los Principios de Tshwane de 2013, un documento producto del trabajo de 22 organizaciones de derechos humanos mediante un proceso de investigación y deliberación que contó con los aportes de más de 500 expertos de al menos 70

---

<sup>11</sup> *Ibid*, párrs. 89, 90.

<sup>12</sup> Corte IDH, “Flores Bedregal y otras vs. Bolivia”, sentencia del 17 de octubre de 2022, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, N° 467.

<sup>13</sup> *Ibid*, párr. 152.

<sup>14</sup> *Ibid*, párrs. 148, 153.

países<sup>15</sup>. Cabe reconocer que con anterioridad los Principios de Johannesburgo de 1996, desarrollados por la organización Article 19, ya planteaban la necesidad de fijar límites a la potestad de los Estados para denegar el acceso a todo tipo de información relacionada con la seguridad nacional, por más que hayan sido acotados en su extensión y alcance<sup>16</sup>.

Los Principios de Tshwane se basan en el entendimiento de que no existe una verdadera incompatibilidad entre asegurar los intereses de seguridad nacional y garantizar el acceso a la información por parte de la ciudadanía. Al contrario, solo asegurando la circulación de la información necesaria para evaluar y controlar las políticas de seguridad y defensa es que se puede proteger adecuadamente a la población. Así, el documento abarca una diversidad de aspectos tales como los requisitos para que una restricción sea legítima, el listado de categorías específicas frente a las cuales resultaría legítima su reserva (Principio 9.a) y materias que deberían ser de público acceso (Principio 10), entre otros aspectos. A los fines del presente artículo, cabe destacar las siguientes garantías dirigidas a reducir la arbitrariedad en el proceso de clasificación y desclasificación de la información:

- Las categorías de información clasificable en base a argumentos relativos a la seguridad nacional deberían estar establecidas de manera clara en la ley (Principio 3.c y 9);
- El riesgo de perjuicio que supondría la divulgación de la información debe superar al interés público de difundirla (Principio 3.b.ii);
- La norma debe establecer garantías suficientes para prevenir el abuso, como el control de un superior jerárquico y la revisión por parte de los tribunales (Principio 3.2);
- El acto de clasificación debe estar adecuadamente motivado; lo cual incluye que se indique el perjuicio de que la información sea divulgada, la probabilidad de ello y su nivel de gravedad, y la justificación del nivel y periodo de clasificación (Principio 11);
- La ciudadanía debe tener acceso a las normas y procedimientos aplicables a la clasificación de la información (Principio 12);
- Debe establecerse por ley quienes serán aquellas personas autorizadas para clasificar información (Principio 13);
- Cada organismo público deber llevar una lista detallada y precisa de los archivos clasificados que posee (Principio 15);
- La información debe ser clasificada únicamente por el periodo que resulte necesario para proteger un interés legítimo de seguridad nacional. La decisión

---

<sup>15</sup> Open Society Justice Initiative, *Principios de Tshwane: Principios globales sobre seguridad nacional y el derecho a la información*, 12 de junio de 2013, Tshwane.

<sup>16</sup> Artículo 19, *Principios de Johannesburgo sobre la Seguridad Nacional, la Libertad de Expresión y el Acceso a la Información*, Londres, 1996, ed. español 2005.

debe revisarse periódicamente para asegurar que continúen vigentes las condiciones que lo justificaron. (Principio 16.a);

- Ninguna información puede tener carácter clasificado en forma indefinida. El periodo máximo de clasificación debe ser fijado por la ley (Principio 16.b).

Tal fue el consenso alrededor de los Principios de Tshwane que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, CIDH) acogió estos criterios en su informe “Derecho a la Información y Seguridad Nacional” de 2020, en el entendimiento de que constituían una herramienta clave para garantizar la instrumentación adecuada de los estándares interamericanos sobre el derecho a la información pública en las legislaciones nacionales y el actuar de los Estados<sup>17</sup>.

En este informe, la CIDH hizo énfasis en la necesidad de que los Estados definan por ley y con exactitud el concepto de seguridad nacional en clave democrática<sup>18</sup> y que especifiquen los criterios para determinar si cierta información puede o no declararse secreta, a los fines de evitar abusos en la clasificación de aquella información que resulte de interés público<sup>19</sup>. Para ello, el organismo recomendó examinar y modificar la normativa que restringe el acceso a la información para adecuarla a los estándares internacionales y consideró como elemento crítico que se establezcan procedimientos formales para su desclasificación<sup>20</sup>.

Si bien sería deseable que la Corte IDH reconozca los Principios de Tshwane en su jurisprudencia, el hecho de que la CIDH los haya receptado en un informe temático y los haya traducido en recomendaciones para los Estados implica un avance en el reconocimiento de su valor como verdaderos estándares internacionales a seguir en materia de reserva de la información por razones de defensa o seguridad nacional.

Por otra parte, corresponde hacer una mención especial a la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública. LA primera versión de este documento fue aprobada por la Asamblea General de la OEA en 2010<sup>21</sup>, luego de un proceso de elaboración a cargo del Departamento de Derecho Internacional, el cual contó con la colaboración de expertos de los Estados y de la sociedad civil. Como su nombre lo indica, este instrumento sirvió de guía para los países de la región en los procesos de elaboración normativa a nivel nacional. Su naturaleza de softlaw cuenta con la particularidad de haber sido aprobado por los mismos Estados

---

<sup>17</sup> Comisión IDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Derecho a la información y seguridad nacional: El acceso a la información de interés público frente a la excepción de seguridad nacional*, julio de 2020, OEA/Ser.L/V/II, CIDH/RELE/INF.24/20, párr. 9.

<sup>18</sup> *Ibid*, párr. 85.

<sup>19</sup> *Ibid*, recomendación N° 3.

<sup>20</sup> *Ibid*, recomendación N° 3 y 4.

<sup>21</sup> Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, Res. 2607, AG/RES 2607 - (XL-O/10), 8 de junio de 2010.

que luego deberían incorporar a sus legislaciones los lineamientos que recoge.

La Ley Modelo adoptó un alto umbral de exigencia al referirse, en su artículo 40.b), a la necesidad de que exista un “*riesgo claro, probable y específico de un daño significativo*” para que los Estados se ampararen en la excepción basada en la seguridad pública o defensa nacional. En su guía de implementación se sostiene que las leyes relativas a la información secreta o clasificada funcionan “*como una gran pantalla para ocultar información del saber público*” y por eso recomienda que las leyes de acceso a la información pública predominen sobre todas las demás leyes de secreto, mediante la derogación o modificación de las normas que contradigan los preceptos del acceso a la información pública<sup>22</sup>.

En 2020, la Asamblea General aprobó una nueva versión actualizada del documento que fue bautizado como Ley Modelo 2.0<sup>23</sup> y recogió los desarrollos y aprendizajes que se dieron en el campo del acceso a la información pública hasta ese entonces. En materia de excepciones, vino a marcar una diferencia entre la información confidencial (artículo 32), considerada así por afectar intereses privados como la protección de datos personales o el secreto comercial; y la información reservada (artículo 33), relacionada con aquellos intereses y funciones vitales del Estado como la conducción de las relaciones internacionales o el manejo de la economía.

A pesar de que la excepción por defensa o seguridad nacional debería haber sido expresamente incluida en la categoría de información reservada, la Ley Modelo 2.0 refiere a ella en un artículo separado (artículo 34). Ahora bien, la formulación de tal excepción propone limitar los sujetos obligados habilitados a invocar esta causal de denegatoria y determinar las diferentes materias de información susceptible de ser reservada, a partir de una lista taxativa de categorías, de modo idéntico al listado del punto 9° de los Principios de Tshwane. Al respecto, la Ley Modelo 2.0 propone que:

- Las normas y procedimientos que regulen la reserva de información deben ser públicos (artículo 38.2).
- La declaratoria de reserva debe contar con el sujeto productor de la información, la fecha o evento al que se refiere, la autoridad que dicta la decisión, si la reserva es total o parcial y el plazo de la misma (artículo 40.2).
- Ninguna información puede ser reservada de forma indefinida y se propone como límite el plazo de 10 años, incluyendo prórrogas (artículo 45 incisos 4 y 5).

---

<sup>22</sup> OEA, Departamento de Derecho Internacional de la Secretaría de Asuntos Jurídicos, Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública y su Guía de Implementación, OEA/Ser.D/XIX.12, 2012, pp. 40,43.

<sup>23</sup> Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, Ley Modelo Interamericana 2.0 sobre Acceso a la Información Pública, AG/RES.2958 (LO/20), OEA/Ser.D/XIX.12 2020, 2020.

A pesar de que ninguno de las dos Leyes Modelo tenga carácter vinculante para los Estados, es decir, no sean de cumplimiento obligatorio, los estándares allí recopilados tuvieron un enorme impacto en la legislación de normativas nacionales de acceso a la información y todavía tienen un rol preponderante en la interpretación y aplicación de este derecho a nivel regional y local. Muestra de ello es la utilización de la Ley Modelo 2.0 por parte de la CorteIDH, como cita en su reciente sentencia del caso Flores Bedregal<sup>24</sup>, y por nuestra Agencia de Acceso a la Información Pública, como criterio interpretativo, en diferentes resoluciones<sup>25</sup>.

En función de lo hasta aquí expuesto, y considerando la jurisprudencia del Sistema Interamericano, los Principios de Tshwane y las Leyes Modelo, una normativa robusta que considere los intereses de defensa y seguridad nacional en clave democrática debería incluir, al menos, los siguientes aspectos: 1) definición de las categorías de información reservada, 2) motivación del acto de reserva e información contextual, 3) competencias asignadas a determinados organismos y funcionarios, 4) plazo máximo de reserva, 5) valoración del interés público y del riesgo de daño, 6) categorías de información no susceptible de ser reservada, 7) control administrativo y judicial, 8) transparencia en los procesos y documentos reservados.

### III. El acceso a la información reservada en la Argentina

Los estándares internacionales desarrollados en el anterior apartado marcan donde está puesta actualmente la vara respecto de lo que implica garantizar el derecho de acceso a la información pública en materia de información reservada. Si bien a menudo suele referirse a la clasificación de la información, en rigor ello se trata de la actividad que implica otorgar una clase o categoría a determinado documento o serie documental. A los fines del presente trabajo, me referiré a la reserva como la determinación de que cierta información es secreta o está sujeta a un régimen que impide su acceso por parte del público. En la siguiente sección analizaré cada componente de la normativa vigente con el objeto de aportar una lectura que permita acercarnos a ese modelo a seguir que marcan los estándares e identificar posibles aspectos de mejora.

---

<sup>24</sup> Corte IDH, “Flores Bedregal y otras vs. Bolivia”, sentencia del 17 de octubre de 2022, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, N° 467, párr. 133, nota 178.

<sup>25</sup> Resolución AAIP 249/2021, 3 de diciembre de 2021. Disponible en <https://back.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/10/resol-2021-249-apn-dnppaaip.pdf>. Resolución AAIP 57/2022, 24 de febrero de 2022. Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/resol-2022-57-apn-dnppaaip.pdf>. Resolución AAIP 10/2023, 6 de enero de 2023. Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/resol-2023-10-apn-aaip.pdf>.

## 1. Ley de acceso a la información pública

La Ley N° 27.275 es la norma que garantiza el derecho de acceso a la información pública a nivel nacional y abarca no solo a los tres Poderes del Estado y los Ministerios Públicos, sino que también alcanza a otros sujetos obligados caracterizados por su especial relación con el Estado o el interés público de las actividades que desempeñan, tales como las empresas y sociedades con participación estatal, los prestadores de servicios públicos y demás entidades que reciban fondos públicos.

En virtud del principio de Máxima Divulgación, el artículo 8° de la Ley enumera las causales que puede invocar un sujeto obligado para denegar una solicitud de información. El primer inciso de dicho listado coincide con la excepción que refiere específicamente a la información reservada.

*ARTÍCULO 8°. Excepciones. Los sujetos obligados sólo podrán exceptuarse de proveer la información cuando se configure alguno de los siguientes supuestos:*

*a) Información expresamente clasificada como reservada o confidencial o secreta, por razones de defensa o política exterior.*

*La reserva en ningún caso podrá alcanzar a la información necesaria para evaluar la definición de las políticas de seguridad, defensa y de relaciones exteriores de la Nación; ni aquella otra cuya divulgación no represente un riesgo real e identificable de perjuicio significativo para un interés legítimo vinculado a tales políticas;*

70

### **1.1. ¿Información reservada, confidencial o secreta?**

La referencia a estas tres categorías ya había generado ciertos cuestionamientos durante el tratamiento de la norma en el Congreso, debido a que no aportaba demasiada claridad e incluso puede dar lugar a confusión o arbitrariedades en su interpretación<sup>26</sup>. Lo cierto es que la ley actual no brinda mayores precisiones sobre el contenido de estos términos.

Principalmente, la decisión de no incorporar un régimen específico dentro de la norma destinado a regular la reserva de la información se basó en que ya existía regulación específica al respecto: la Ley N° 25.520 de Inteligencia Nacional. Si bien dicha norma no estableció originalmente categorías para la clasificación de la información, su decreto reglamentario incorporó cinco niveles de seguridad: 1)

---

<sup>26</sup> Honorable Cámara de Diputados de la República Argentina, Debate de la Ley N° 27.275 de Acceso a la Información Pública, 18-05-2016, p. 20; Debate sobre inserciones a la Ley N°27.275, 18-05-2016, pp. 13, 20. Disponible en [https://www.hcdn.gob.ar/secparl/dgral\\_info\\_parlamentaria/dip/debates/leyes\\_27000.html](https://www.hcdn.gob.ar/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/debates/leyes_27000.html)

estrictamente secreto y confidencial, 2) secreto, 3) confidencial, 4) reservado y 5) público; en función del grado de afectación a determinados intereses<sup>27</sup>.

Posteriormente, esas categorías del decreto reglamentario fueron en parte incorporadas al texto de la Ley de Inteligencia nacional mediante la reforma introducida por la Ley N° 27.126 en 2015. Así, las categorías de clasificación quedaron establecidas en tres niveles: secreto, confidencial y público. La redacción actual de la norma redujo las categorías del Decreto N° 950/2020 al eliminar el nivel *reservado* y absorber el *estrictamente secreto y confidencial* dentro del nivel *secreto*. Mientras la información secreta es aquella cuya divulgación puede afectar gravemente los intereses fundamentales u objetivos vitales de la Nación, la información confidencial consiste en aquella otra con el potencial de afectar parcialmente los intereses fundamentales de la Nación o vulnerar principios, planes y métodos funcionales de los poderes del Estado. La formulación resulta casi idéntica a la del Decreto N° 950/2020, con excepción de la añadidura de un listado no taxativo de “intereses fundamentales”, como la soberanía e integridad territorial, el orden público o las capacidades de combate.

Si bien lo anterior podría servir como aproximación para definir los términos utilizados en la excepción analizada, los niveles de seguridad vigentes de la Ley de Inteligencia Nacional no coinciden directamente con la Ley de Acceso a la Información Pública, ya que no contempla la categoría de información “reservada”; y tampoco resultarían directamente aplicables a los demás organismos del Estado Nacional, ya que la norma tiene como objeto regular a los organismos del Sistema Nacional de Inteligencia.

71

De todos modos, no existe un estándar internacional sobre cuáles deben ser las categorías de información reservada. De hecho, la cantidad y determinación de los diferentes niveles de seguridad varían de un país a otro. Tal es así que la norma ISO 27001, reconocida como el estándar de referencia en materia de seguridad de la información, no define categorías y, en su lugar, indica que las mismas deben adaptarse a las necesidades de la organización<sup>28</sup>.

Si recurrimos a la Ley Modelo Interamericana 2.0, la tarea resulta aún más difícil, ya que según ella información confidencial refiere únicamente a aquella que pueda afectar a determinados intereses privados, no a las actividades de defensa, política exterior o seguridad, las cuales se aproximarían más al concepto de información reservada.

Ante la falta de una norma general que permita determinar en qué casos se trata de información reservada, confidencial o secreta, lo importante es que la clasificación

---

<sup>27</sup> Decreto 950/2002, B.O. del 6/6/2002, art. 10.

<sup>28</sup> Organización Internacional de Normalización y Comisión Electrónica Internacional, ISO/IEC 27001:2022, Sistemas de gestión de la seguridad de la información, octubre de 2022.

de la información haya sido motivada en la protección de intereses relacionados con la defensa, seguridad o política exterior, tal como estipula el inciso del decreto referido a dicha excepción. Luego, más allá de las categorías y niveles de seguridad que deberían fijarse en una norma de alcance general, resultaría conveniente que la normativa de acceso a la información utilice el término información reservada o, en su caso, secreta, y no se utilice el término confidencial para referirse a la información clasificada por motivos de defensa o seguridad nacional.

### ***1.2. Motivos permitidos: defensa, seguridad o política exterior***

Tal como se advierte a primera vista, el primer párrafo de la excepción por información de reservada no incluye como motivo a la seguridad interior. Esta omisión se debe a una deficiente técnica legislativa, en tanto el párrafo siguiente refiere directamente a las políticas de seguridad como un límite a la excepción. Tal error intentó ser subsanado durante el trámite legislativo y, de hecho, la media sanción aprobada por el Senado incluyó este motivo en el articulado. Sin embargo, al volver a la Cámara de Diputados, los legisladores rechazaron los cambios y el apartado fue finalmente aprobado con su redacción original.

Posteriormente, el decreto reglamentario N° 206/2018 se aseguró de establecer que los motivos de la excepción del inciso a) son tres: por razones de defensa, seguridad o política exterior. Mientras sí existen definiciones de los dos primeros conceptos en la Ley N° 24.059 de Seguridad Interior y la Ley N° 23.554 de Defensa Nacional, no contamos con una definición normativa del concepto de política exterior. A pesar de ello, lo importante es que el acto de reserva esté adecuadamente fundado en la potencial afectación a tales intereses y no otros.

### ***1.3. Información necesaria para la evaluación de las políticas públicas***

Cierta información relacionada con las actividades de seguridad, defensa y política exterior posee un interés público reforzado en función de la especial relevancia que reviste para el control democrático. La fórmula utilizada en el artículo 8° inciso a) de la Ley de Acceso a la Información Pública es lo suficientemente amplia como para permitir la evaluación del interés público de la información en cada caso concreto. Sin embargo, no brinda precisiones ni parámetros suficientes como para identificar a qué tipo de informaciones se refiere cuando menciona como límite aquella información necesaria para la evaluación de las políticas públicas.

Para ello, es útil tomar el punto 10 de los Principios de Tshwane, que propone un listado de categorías de información que cuentan con una fuerte presunción a favor de su divulgación. Dentro de este listado se incluye la información relativa al régimen de privación de la libertad (normativa, motivos, procedimientos, condiciones de detención y

métodos de interrogación, así como la ubicación de los centros de detención, la identidad y cargos en contra de las personas detenidas); las estructuras de gobierno (autoridades, normativa, organismos de control, nombres de los funcionarios); el uso de los fondos públicos (presupuestos generales, estados de cuenta, informes de auditoría, gastos de las autoridades); sobre la existencia de compromisos internacionales asumidos por el Estado; el uso de la fuerza militar (confirmación de acciones militares, tamaño general, alcance y justificación); y las actividades de vigilancia (marco jurídico, procedimiento de autorización, uso, intercambio, almacenamiento y destrucción del material interceptado, entidades autorizadas y estadísticas).

#### ***1.4. Prueba de daño: riesgo real e identificable de perjuicio significativo***

Este segundo límite a la excepción está estrechamente relacionado con el principio de Facilitación receptado en el artículo 1° de la Ley de Acceso a la Información Pública. Dicho principio determina que, para ampararse en alguna de las excepciones, el daño que cause la divulgación de la información debe ser mayor al interés público de obtenerla. También va en línea con la Ley Modelo 2.0, que en su artículo 34 indica que para aplicar una causal de reserva deberá aplicarse la prueba de daño, que consiste en el deber de las autoridades de establecer que la divulgación de la información puede generar un daño real, demostrable e identificable.

73

A partir de los parámetros de este instrumento, que coinciden sustancialmente con nuestra norma, queda claro que el riesgo derivado de la divulgación de la información debe: 1) ser real y no meramente hipotético; 2) identificable, sin basarse en alegaciones genéricas o demasiado amplias; 3) significativo, es decir, mayor al interés público de acceder a la información; y 4) debe existir un nexo relativamente estrecho entre la afectación alegada y los intereses protegidos por la reserva.

#### ***1.5. Libre acceso la información sobre graves violaciones a los derechos humanos***

El último párrafo del artículo 8° viene a incorporar un límite adicional y transversal a la capacidad de las autoridades para ampararse en alguna de las excepciones reconocidas en la ley, en línea con el criterio fijado por la Corte IDH en el caso *Gomes Lund vs Brasil*.

*ARTÍCULO 8. – in fine. Las excepciones contenidas en el presente artículo no serán aplicables en casos de graves violaciones de derechos humanos, genocidio, crímenes de guerra o delitos de lesa humanidad.*

En primer lugar, nos encontramos ante el desafío de determinar que hechos pueden calificarse como graves violaciones de derechos humanos. Es un concepto que fue desarrollado por la Corte IDH en su jurisprudencia sobre la incompatibilidad

de las leyes de amnistía en relación con la obligación de investigar y sancionar aquellas violaciones graves a los derechos humanos. Según el Tribunal, ello incluiría aquellas conductas prohibidas por el derecho internacional de los derechos humanos, tales como la tortura, las ejecuciones extrajudiciales y las desapariciones forzadas<sup>29</sup>.

Esta categoría también está estrechamente relacionada con el concepto de violaciones manifiestas a los derechos humanos, según surge de los Principios Van Bowen desarrollados en el seno del Consejo de Derechos Humanos y aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2005. Este conjunto de principios y directrices sobre los derechos de las víctimas incluye, entre otras formas de reparación, la verificación de los hechos y la revelación pública y completa de la verdad<sup>30</sup>, no solo en casos de torturas o desapariciones forzadas, sino también en relación con prácticas modernas de esclavitud, detenciones arbitrarias, deportaciones o traslados forzoso y situaciones de discriminación sistemática<sup>31</sup>.

De todos modos, la regla introducida en el último párrafo del Artículo 8° no solo refiere a graves violaciones a los derechos humanos, sino que también incluye al genocidio, los crímenes de guerra y los delitos de lesa humanidad, crímenes internacionales cuyos elementos se encuentran definidos en el Estatuto de la Corte Penal Internacional<sup>32</sup>.

Por otra parte, el Decreto N° 206/18 precisa que en las causas que se investiguen y juzguen este tipo de hechos, ninguna excepción será aplicable y deberá suministrarse la información requerida en el marco de la causa.

74

### *1.6. Índice de información clasificada*

La última mención que se hace en la Ley respecto de la información reservada se encuentra dentro del artículo que define las competencias y funciones de la Agencia de Acceso a la Información Pública.

**ARTÍCULO 24.** — Competencias y funciones. Son competencias y funciones de la Agencia de Acceso a la Información Pública: s) Publicar los índices de información reservada elaborados por los sujetos obligados.

<sup>29</sup> Corte IDH, “Barrios Altos vs. Perú”, sentencia del 14 de marzo de 2001, Fondo, Serie C, N° 75, párr. 41.

<sup>30</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, Res. 60/147, U.N. Doc. A/RES/60/147, 17 de diciembre de 2005, Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, ppios. 22 y 24.

<sup>31</sup> Comisión de Derechos Humanos, U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/1993, Estudio sobre el derecho de restitución, compensación y rehabilitación para víctimas de violaciones manifiestas de derechos humanos: Reporte final del Relator Especial Theo van Bowen, 2 de julio de 1993, párr. 13.

<sup>32</sup> Ley 25.390 de aprobación del Estatuto de la Corte Penal Internacional, B.O. del 9 de enero de 2007, arts. 6, 7 y 8.

Según la norma, los sujetos obligados tienen la obligación de confeccionar un índice que refleje la información reservada en su poder y la AAIP, de publicarla. En línea con el punto 15 de los Principios de Tshwane y el Artículo 43 de la Ley Modelo 2.0, la AAIP dictó la Resolución N°119 de 2019 mediante la cual, en Anexo II, se establece un formulario cierta información que debe ser consignada al momento de reservar información y reportarlo en el respectivo índice, tal como tipo de documento, norma de clasificación, fundamento legal, tema, plazo de clasificación. Frente a las dificultades en su implementación, la AAIP emitió una segunda resolución al respecto<sup>33</sup>, requiriendo directamente al universo de sujetos obligados de su competencia que remitan los índices de información reservada, tal como estipula la normativa. La ausencia de procedimientos adecuados sobre la gestión documental de la información reservada y la falta de conocimiento al interior de los organismos sobre cuales son efectivamente los documentos reservados, funcionan como obstáculos para la confección de estos índices de información reservada.

Una posible herramienta que podría ser aprovechada es la información que se desprende del sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE) utilizado por la Administración Pública Nacional y otros sujetos obligados. El actual Reglamento de Procedimientos Administrativos permite la creación de documentos y expedientes electrónicos de carácter reservado mediante solicitud al administrador del sistema mediante acto administrativo fundado en la normativa que establece su confidencialidad.<sup>34</sup> Al menos dicha información podría ser utilizada para avanzar en la publicación de los listados de información reservada.

75

## 2. Decreto Reglamentario N° 206/2018

El marco normativo de acceso a la información pública se completa con el Decreto 206/2018, que reglamenta la Ley N° 27.275 e incorpora ciertos aspectos relativos a la excepción del artículo 8.a).

*Artículo 8° inciso a). El carácter reservado, confidencial o secreto de la información clasificada por razones de defensa, política exterior o seguridad interior debe ser dispuesto por normas que reglamenten el ejercicio de la actividad y por acto fundado de las respectivas autoridades competentes, de forma previa a la solicitud de información.*

*En caso de no existir previsión en contrario, la información clasificada como reservada, confidencial o secreta mantendrá ese estado durante DIEZ (10) años desde su producción, transcurridos los cuales, el sujeto obligado*

---

<sup>33</sup> Resolución AAIP 144/2022. B.O. 30/09/2022.

<sup>34</sup> Decreto 1759/1972, B.O. 27/4/1972, modificado por Decreto 894/2017 B.O. 2/11/2017, arts. 12 y 13.

*deberá formular un nuevo análisis respecto de la viabilidad de desclasificar la información a fin de que alcance estado público.*

En primer lugar, el Decreto señala la necesidad de que exista un régimen legal para la reserva de la información, a los fines de supeditar la legalidad del acto de reserva a su adecuado cumplimiento. Si bien la redacción deja abierta la discusión respecto de si la regulación debe ser general o corresponder a cada una de las actividades de defensa, política exterior o seguridad, no hay dudas de que la misma debe al menos existir.

También se incluye el requisito de que la reserva sea dictada mediante acto fundado. Esto implica la exigencia de que sea materializada mediante acto formal que emane de la autoridad cuya competencia surja de la regulación correspondiente. No está demás destacar que la fundamentación de dicho acto no puede consistir únicamente en la mención genérica de la normativa, sino que debe incluir una adecuada motivación que incluya los elementos de la prueba de daño y donde evalúe el interés público de la información en cuestión.

Por otra parte, la reserva no será oponible al solicitante si efectivamente no existía un acto anterior que así lo dispusiera al momento de ser interpuesta la solicitud. Tal requisito tiene como propósito evitar que el acto de reserva sea relegado en el tiempo y empleado de manera *ad hoc* con el único fin de obstaculizar al acceso a la información. Sin embargo, puede llegar a darse la situación de que recién a partir de una solicitud se verifique que la divulgación de determinada información efectivamente puede lesionar los intereses de defensa, seguridad o política exterior. En tal caso, no es irrazonable sostener que esa reserva pueda ser excepcionalmente procedente cuando se motive de manera robusta la concurrencia de los elementos objetivos que justifiquen la medida.

76

### ***2.1. Temporalidad de la reserva: revisión a los 10 años***

El límite temporal y la revisión periódica de la reserva son dos aspectos clave para asegurar que este tipo de información no quede excluida del conocimiento de la ciudadanía por tiempo indefinido. El hecho de no hayan sido incluidos en la Ley de Acceso a la Información Pública fue advertido durante el tratamiento en el Congreso, e incluso hubo propuestas para limitar el plazo de reserva y disponer la desclasificación automática pasado determinado tiempo<sup>35</sup>.

Tal como fue expuesto en la primera sección, la exigencia de que la información no permanezca bajo reserva por tiempo indefinido es un estándar firmemente

---

<sup>35</sup> Honorable Cámara de Diputados de la República Argentina, Debate de la Ley N° 27.275 de Acceso a la Información Pública, 18-05-2016, pp. 35, 66. Disponible en [https://www.hcdn.gob.ar/secparl/dgral\\_info\\_parlamentaria/dip/debates/leyes\\_27000.html](https://www.hcdn.gob.ar/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/debates/leyes_27000.html)

establecido y reiterado en todos los niveles. Mientras la Ley Modelo 2.0 propone que la legislación establezca un plazo máximo de 10 años, incluyendo sus prórrogas; en los Principios de Tshwane no se fija un plazo específico, pero sí recomienda que sea fijado por ley. Estos principios también receptan como buena práctica que se realice revisiones periódicas cada cinco años.

Si bien es valioso que el Decreto 206/17 haya buscado incorporar este aspecto, la manera en que lo hizo es por lo menos problemática. En primer lugar, no determina que el plazo de diez años implique un máximo de duración de la reserva. Lo único que introduce es una obligación de efectuar un nuevo análisis transcurridos diez años desde la producción de la información a los fines de evaluar su desclasificación. De todos modos, el plazo y la revisión son subsidiarios, dependerán de que otra norma no estipule lo contrario. Por ejemplo, la Ley de Inteligencia Nacional no prevé ningún plazo máximo. En su lugar estipula que la información permanecerá reservada por al menos 15 años desde la decisión que disponga la reserva, no desde su producción<sup>36</sup>. Así, el límite temporal que necesariamente debería existir para la reserva, del modo que fue introducido por el Decreto 206/12, termina teniendo efectos casi nulos.

Algo similar sucede con la Resolución N° 119/19 de la AAIP, que en la elaboración de criterios orientadores y mejores prácticas para la implementación de la Ley N° 27.275, dictó una serie de pautas sobre la temporalidad de la información reservada. Por ejemplo, estipuló un plazo máximo de 10 años desde la reserva, cumplidos los cuales la información debería ser de acceso público, con la posibilidad de ser renovado por dos periodos más hasta un máximo de 30 años. A pesar de ello, si bien resulta interesante el camino hacia el que apunta, no encuentra base normativa suficiente y, en todo caso, continúa teniendo un carácter subsidiario.<sup>37</sup>

A nivel comparado, no existe un criterio unificado respecto de cuál sería el plazo máximo adecuado. Estados Unidos estableció en 10 años el límite temporal de la reserva y la desclasificación automática luego de 25 años, con sus particularidades y excepciones.<sup>38</sup> En Alemania, la regla general dispone que el tiempo máximo es de 30 años y para extenderlo se debe contar con la autorización expresa de la máxima autoridad federal.<sup>39</sup> Reino Unido dispuso que los documentos adquieren carácter histórico pasados 20 años de su producción y que deben ser transferidos al archivo público correspondiente, a menos que se justifique la necesidad de prorrogar su

---

<sup>36</sup> Ley 25.520 de Inteligencia Nacional, B.O. 3 de diciembre de 2001, art. 16 ter.

<sup>37</sup> Resolución AAIP 119/2019, B.O. 18/7/2019.

<sup>38</sup> Orden Ejecutiva 13526 sobre Información Clasificada de Seguridad Nacional, Estados Unidos de América, 29 de diciembre de 2009, sec. 1.5 y 3.3. Disponible en <https://www.archives.gov/files/isoo/pdf/cnsi-ee.pdf>.

<sup>39</sup> Regulaciones administrativas generales para la protección de material secreto (Instrucciones sobre Información Clasificada, VSA), Alemania, 13 de marzo 2023, arts. 16 y 17. Disponible en [https://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund\\_13032023\\_SII554001405.htm](https://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_13032023_SII554001405.htm).

reserva<sup>40</sup>. Por su parte, Países Bajos prevé plazos máximos en función de cada nivel de clasificación: muy secreto, 30 años; secreto, 20; y confidencial, 15<sup>41</sup>. Ya en lo que respecta a nuestra región, mientras Colombia cuenta con un límite estricto de 30 años al carácter reservado de la información,<sup>42</sup> Ecuador fijó tal plazo en 15 años<sup>43</sup> y México, en 10<sup>44</sup>.

Sin pretender ser exhaustivo, el anterior relevamiento da muestra de la necesidad de establecer en la legislación un límite temporal claro y razonable que funcione de llave para la apertura de la información que ya no encuentra justificación para su reserva. En principio, un plazo máximo dentro del rango de entre 10 y 30 años parecería acorde con las regulaciones de los demás países. Asimismo, cualquier prórroga o extensión de dicho plazo debería ser excepcional, destinado únicamente a los supuestos de máxima gravedad y contar con la autorización expresa y motivada de las máximas autoridades.

### 3. Ley de Inteligencia Nacional

Tal como fue mencionado anteriormente, la Ley N° 25.520 regula la actividad del Sistema de Inteligencia Nacional (SIN) y es la única otra norma, además de la Ley de Acceso a la Información Pública, que abarca aspectos relativos a la clasificación de información como reservada.

78

En primer lugar, es necesario aclarar que se trata de una norma destinada a regular la actividad de los organismos del SIN: la Agencia Federal de Inteligencia, como órgano rector, la Dirección Nacional de Inteligencia Criminal y la Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica Militar. También se incluye expresamente en el Artículo 9° a las áreas de inteligencia criminal de la Policía Federal Argentina, Gendarmería Nacional Argentina, Prefectura Naval Argentina, Policía de Seguridad Aeroportuaria y de inteligencia penitenciaria del Servicio Penitenciario Federal.

En segundo lugar, la información clasificada como reservada por estos

---

<sup>40</sup> Ley de Reforma Constitucional y Gobernanza de 2010, Reino Unido, 8 de abril de 2010, arts. 46. 2. Disponible en <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/25/contents>. Ley de Libertad de la Información de 2000, 30 de noviembre de 2000, sección VI. Disponible en <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/36/contents>.

<sup>41</sup> Ley de Gobierno Abierto (Wet open overheid), Países Bajos, 1 de agosto de 2022. Disponible en <https://wetten.overheid.nl/BWBR0045754/>

<sup>42</sup> Ley 57 de 1985, Colombia, 5 de julio de 1985, art. 13. Disponible en <https://www.bogotajuridica.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=276>.

<sup>43</sup> Ley orgánica 24 de transparencia y acceso a la información pública, Ecuador, 18 de mayo de 2004, Registro Oficial Suplemento 337, art. 18. Disponible en <https://www.gob.ec/sites/default/files/regulations/2023-10/Lotaip-2023.pdf>

<sup>44</sup> Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Ley DOF 09-05-2016, Art. 99. Disponible en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTAIP.pdf>.

organismos de inteligencia debería ser únicamente aquella relacionada con las actividades de inteligencia, el personal afectado a las mismas, la documentación y los bancos de datos, tal como establece el artículo 16 de la norma. No toda información que generen, obtenga, transformen, controlen o custodien estos organismos estará necesariamente incluida dentro de tal categoría<sup>45</sup>. Por ello, no es correcto aplicar por analogía las disposiciones de esta norma a toda información que esté poder de los Ministerio de Defensa, Seguridad o Relaciones Exteriores, o incluso a otros organismos del Estado Nacional.

Como fue mencionado anteriormente, la reforma introducida por la Ley N° 27.126 modificó el régimen de información clasificada previsto en el título V de la norma. Si bien se establecieron las categorías de secreto, confidencial y público, la determinación de los diferentes plazos de reserva y las condiciones para su desclasificación y acceso fueron dejados para una futura reglamentación<sup>46</sup>. Dicha reglamentación nunca llegó. Incluso, la cuestión sobre los procedimientos para la desclasificación de información reservada fue objeto de una presentación judicial que a día de hoy se encuentra pendiente de resolución por parte de la CSJN, luego de que la Cámara afirmara que, de no ser conocidos tales procedimientos, ninguna solicitud de acceso a la información reservada podría llevarse adelante, por desconocimiento del modo y de los plazos para efectuarlo<sup>47</sup>.

Seguramente la decisión del máximo Tribunal traerá mayor claridad sobre el asunto. De todos modos, el procedimiento para las solicitudes y reclamos por acceso a la información pública previstos en la Ley N° 27.275 es, sin dudas, igualmente aplicable para la Agencia Federal de Inteligencia como para cualquier otro organismo del Estado Nacional. En todo caso, de corresponderse el objeto de la solicitud con información que encuadre en la excepción del artículo 8 inciso a), se deberá fundamentar adecuadamente el cumplimiento del régimen establecido en la ley.

Respecto del procedimiento específico de desclasificación, si bien no se encuentra reglamentado, lo único que estipula el artículo 16 ter de la Ley N° 25.520 es que para presentar una solicitud de desclasificación es requisito acreditar un interés legítimo, sin precisar la forma o vía administrativa para ello. Ese mismo artículo otorga la potestad al Poder Ejecutivo para ordenar la desclasificación de cualquier tipo de información y determinar el acceso a la misma.

De hecho, la desclasificación motu proprio por parte de la administración fue el único mecanismo por el cual se dieron a conocer grandes volúmenes de información producidos por la última dictadura militar y aún preservados bajo secreto, impulsado

<sup>45</sup> CSJN, “R.P., R.D. c/ Estado Nacional - Secretaría de Inteligencia del Estado”, sentencia del 19/04/2011, Fallos: 334:445.

<sup>46</sup> Ley 25.520 de Inteligencia Nacional, B.O. 3 de diciembre de 2001, art. 16 ter.

<sup>47</sup> CNCAF, “Centro de Estudios Legales y Sociales y otros c/ Estado Nacional - Agencia Federal de Inteligencia”, sentencia del 27 de junio de 2019, causa N° 63.523/2017

originalmente por la necesidad de agilizar el acceso a la prueba necesaria para llevar adelante los juicios por crímenes de lesa humanidad. Así, mediante diferentes decretos, el Poder Ejecutivo desclasificó información y documentos vinculados con el accionar de las Fuerzas Armadas entre 1976 y 1983<sup>48</sup> y con el conflicto armado de las Islas Malvinas,<sup>49</sup> las actas de la junta militar de 1971 a 1973<sup>50</sup>, así como también, ya correspondiente al periodo democrático, la información de inteligencia relacionada con el atentado a la AMIA de 1994<sup>51</sup>.

En algunos casos, si bien la desclasificación fue total, eso no significó la publicación de la información. Se estableció un procedimiento adicional para verificar “*que sea secreto aquello que verdaderamente deba serlo*”<sup>52</sup>, a partir de la puesta en funcionamiento de equipos de relevamiento, en el entendimiento de que, si bien la clasificación de tales documentos había servido como medio para ocultar el accionar ilegal de los gobiernos de facto<sup>53</sup>, aún podía existir información que implique un riesgo en materia de defensa, seguridad y política exterior o en relación con la divulgación de datos personales sensibles.

A pesar de los decretos de desclasificación enmarcados en el proceso de Memoria, Verdad y Justicia, esta actividad se concentró casi exclusivamente en los archivos de las Fuerzas Armadas, por lo que aún continúa siendo secreta la mayor parte de la información que se encuentra en poder de los organismos de seguridad interior y de inteligencia. Se trata de información del más alto interés público, cuyo acceso por parte de la ciudadanía no puede quedar sujeto a la voluntad política de quien ocupe la Presidencia. A 40 años de democracia, es como mínimo alarmante que la cultura del secreto siga encontrando terreno fértil en los actuales obstáculos normativos y la falta de una legislación robusta que favorezca el más amplio acceso a los archivos relacionados con el accionar ilegítimo de las dictaduras militares.

#### **IV. Conclusión: hacia un régimen de información reservada**

Luego de analizar minuciosamente la normativa nacional a la luz de los estándares internacionales de derechos humanos, queda claro que nuestra legislación, si bien cuenta con ciertas fortalezas, aún cuenta con deudas pendientes frente a las cuales resulta imprescindible actuar si queremos desterrar la cultura del secreto de una vez por todas.

La Ley N°27.275 de Acceso a la Información Pública es la punta de lanza, cuyo

---

<sup>48</sup> Decreto 4/2010, B.O. 6/1/2010; Decreto 2103/2012, B.O. 5/11/2012.

<sup>49</sup> Decreto 200/2012, B.O. 8/2/2012; Decreto 503/2015, B.O. 6/4/2015.

<sup>50</sup> Decreto 524/2022, B.O. 22/8/2022.

<sup>51</sup> Decreto N° 395/15, B.O. 13/3/2015, Decreto 213/2020, 5/3/2020.

<sup>52</sup> Decreto 4/2010, B.O. 6/1/2010.

<sup>53</sup> Decreto 200/2012, B.O. 8/2/2012.

mayor potencial se encuentra en la determinación de las categorías de información que no son susceptibles de reserva (evaluación de las políticas, violaciones de derechos humanos y crímenes internacionales) y la exigencia de considerar el riesgo de daño y la existencia de un interés público preponderante al momento reservar la información y evaluar su publicación. También cabe destacar obligación de publicar índices de información clasifica, lo cual resulta una medida de transparencia sumamente importante sin la cual no es posible conocer qué información se encuentra reservada. Por otra parte, es inaceptable que no contemos con un plazo máximo para la duración de la reserva. No resulta suficiente que deba realizarse una nueva evaluación pasados los diez años, si la decisión de desclasificación continúa quedando al arbitrio de las autoridades de manera indefinida. Ninguna información puede mantenerse oculta para siempre.

También, es destacable que la Ley N° 25.520 de Inteligencia Nacional incluya una definición de cada nivel de clasificación y los motivos por los cuales es posible mantener información bajo reserva. Sin embargo, tales definiciones están formuladas a partir de términos relativamente abiertos y el listado de causales es meramente enunciativo. Asimismo, por más que en ocasiones pretenda aplicar por analogía a otros organismos, su alcance se limita a aquellos que formen parte del sistema nacional inteligencia y, en todo caso, a la información producida por ellos. Tampoco establece un plazo máximo de reserva. Aún más, prescribe que toda información permanezca secreta por al menos 15 años, a contramano de la exigencia de establecer un plazo máximo razonable para su reserva.

Hoy la Argentina no cuenta con una regulación que obligue a las autoridades a acompañar el acto de reserva de la información necesaria para brindar transparencia sobre la decisión y permitir identificar el documento y su contexto de producción. Tampoco existen mecanismos adecuados y efectivos de control judicial y administrativo. La solicitud de desclasificación de la Ley N° 25.520 no está reglamentada y la intimación que puede realizar la AAIP a un organismo para que entregue determina información no tiene el efecto de remover su reserva. En el ámbito judicial, la CSJN determinó que, para los casos de habeas data, la clasificación de la información como reservada no es obstáculo para que los jueces verifiquen si se encuentra comprometido el interés público y den lugar a la solicitud<sup>54</sup>. Es necesario garantizar un control judicial amplio para la impugnación de la reserva y la solicitud de desclasificación.

Estos aspectos bien podrían ser incorporados mediante la modificación del decreto reglamentario de la Ley de Acceso a la Información Pública o el dictado de normas aclaratorias por parte del Jefe de Gabinete de Ministros, en virtud del artículo 3° del vigente Decreto 206/12. Incluso se podrían lograr ciertos avances mediante

---

<sup>54</sup> Fallos: 334:445.

la reglamentación pendiente de la Ley de Inteligencia Nacional. De todos modos, cualquier regulación que vaya a determinar qué información es legítimo mantener bajo reserva en una sociedad democrática, de qué modo y por cuánto tiempo, merece el más amplio debate y participación de todos los sectores involucrados.

Para ello, el escenario ideal resulta sin dudas el dictado de una nueva ley de alcance general, que sea discutida en el Congreso Nacional e incorpore las perspectivas de los organismos pertinentes, los archivos históricos y los órganos garantes de acceso a la información de los tres poderes del Estado, sin dejar de lado la incorporación de los diferentes actores de la sociedad civil, incluyendo a las agrupaciones de víctimas y organizaciones de derechos humanos.

## V. Bibliografía

Asociación por los Derechos Civiles, ADC, Acceso a la información pública y excepciones de seguridad nacional en Argentina, mayo de 2018. Disponible en <https://adc.org.ar/wp-content/uploads/2019/06/039-acceso-a-la-informacion-publica-y-excepciones-de-seguridad-nacional-en-argentina-05-2018.pdf>

Bobbio, Norberto, *Democracia y secreto*, México, Fondo de Cultura Económica. 2013

Bobbio, Norberto, *El futuro de la Democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986

Centro de Estudios en Libertad de Expresión y Acceso a la Información y Centro de Archivo y Acceso a la Información Pública, CELE y CAinfo, Seguridad Nacional y Acceso a la información en América Latina: Estado de situación y desafíos, julio de 2012. Disponible en <https://www.palermo.edu/cele/pdf/NS-AI.pdf>

Centro de Estudios Legales y Sociales, CELS, “El secreto: La seguridad nacional como coartada para un Estado sin controles” en Derechos Humanos en la Argentina: Informe 2019, 1ª ed.- Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores. Disponible en <https://www.cels.org.ar/web/capitulos/el-secreto-la-seguridad-nacional-como-coartada-para-un-estado-sin-contrroles/>

## Jurisprudencia

CNCAF, “Centro de Estudios Legales y Sociales y otros c/ Estado Nacional - Agencia Federal de Inteligencia”, sentencia del 27 de junio de 2019, causa N° 63.523/2017

Corte IDH, “Claude Reyes y otros vs. Chile”, sentencia del 19 de septiembre de 2006, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, N° 151.

\_\_\_\_\_, “Gomes Lund y otros vs. Brasil”, sentencia del 24 de noviembre de 2010, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, N° 219.

\_\_\_\_\_, “Caso Humberto Maldonado Vargas y Otros vs. Chile”, sentencia del 2 de septiembre de 2015, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, N° 300.

\_\_\_\_\_, “Flores Bedregal y otras vs. Bolivia”, sentencia del 17 de octubre de 2022, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, N° 467.

CSJN, “Ganora, Mario Fernando y otros c/ Estado Nacional y Estado Mayor Conjunto de las FF.AA.”, sentencia del 20/9/1999, *Fallos*: 322:2139

\_\_\_\_\_, “R.P., R.D. c/ Estado Nacional - Secretaría de Inteligencia del Estado”, sentencia del 19/04/2011, *Fallos*: 334:445.

#### Decisiones y documentos de organismos internacionales

83

Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, Res. 2607, AG/RES 2607 - (XL-O/10), 8 de junio de 2010.

Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, Ley Modelo Interamericana 2.0 sobre Acceso a la Información Pública, AG/RES.2958 (LO/20), OEA/Ser.D/XIX.12 2020, 2020.

Asamblea General de las Naciones Unidas, Res. 60/147, U.N. Doc. A/RES/60/147, 17 de diciembre de 2005, Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones.

Artículo 19, *Principios de Johannesburgo sobre la Seguridad Nacional, la Libertad de Expresión y el Acceso a la Información*, Londres, 1996, ed. español 2005.

Departamento de Derecho Internacional de la Secretaría de Asuntos Jurídicos, OEA, Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública y su Guía de Implementación, OEA/Ser.D/XIX.12, 2012.

Comisión de Derechos Humanos, U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/1993, Estudio sobre

el derecho de restitución, compensación y rehabilitación para víctimas de violaciones manifiestas de derechos humanos: Reporte final del Relator Especial Theo van Bowen, 2 de julio de 1993.

Comisión IDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Derecho a la información y seguridad nacional: El acceso a la información de interés público frente a la excepción de seguridad nacional*, julio de 2020, OEA/Ser.L/V/II, CIDH/RELE/INF.24/20.

Organización Internacional de Normalización y Comisión Electrónica Internacional, ISO/IEC 27001:2022, *Sistemas de gestión de la seguridad de la información*, octubre de 2022.

Open Society Justice Initiative, *Principios de Tshwane: Principios globales sobre seguridad nacional y el derecho a la información*, 12 de junio de 2013, Tshwane.