

# LA TRANSPARENCIA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y TRIBUTARIO SEGÚN LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS Y LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

DIEGO FREEDMAN

Profesor de la Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires; Juez del Tribunal Oral de Menores N° 2.

CÉSAR VILLENA

Profesor de la Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires.

SUMARIO: 1. Introducción. 2. La transparencia y el derecho de acceso a la información pública en los estándares del Derecho internacional. 3. El derecho de acceso a la información pública y la transparencia en el Derecho interno. 4. El derecho de acceso a la información pública y la transparencia de la actividad financiera del Estado.\*

## I. INTRODUCCIÓN

La transparencia es mencionada en forma recurrente en diferentes disposiciones de la Ley 27.742<sup>1</sup>, denominada como Ley de Bases y Puntos de Partida

\* Este artículo se basa en un trabajo previo publicado en la *Revista Debates de Derecho Tributario y Financiero*, año IV, tomo 10, abril de 2024, Centro de Estudios de Derecho Financiero y Derecho Tributario.

1 Publicada en el B.O. del 08/07/2024.

para la Libertad de los Argentinos<sup>2</sup> y, en particular, ha sido incluida como principio

2 Art. 2º: “Establécense, como bases de las delegaciones legislativas dispuestas en el presente capítulo las siguientes:

a) Mejorar el funcionamiento del Estado para lograr una gestión pública transparente, ágil, eficiente, eficaz y de calidad en la atención del bien común; b) Reducir el sobredimensionamiento de la estructura estatal a fin de disminuir el déficit, transparentar el gasto y equilibrar las cuentas públicas; y c) Asegurar el efectivo control interno de la administración pública nacional con el objeto de garantizar la transparencia en la administración de las finanzas públicas”.

Art. 12: “El proceso de privatización deberá desarrollarse de conformidad con los principios de transparencia, competencia, máxima concurrencia, gobierno abierto, eficiencia y eficacia en la utilización de los recursos, publicidad y difusión. La reglamentación establecerá los plazos y modalidades específicas para garantizar la debida publicidad y difusión”.

Art. 13: “La Comisión Bicameral de Seguimiento de las Privatizaciones, creada por el artículo 14 de la ley 23.696, intervendrá en las privatizaciones que se lleven adelante en virtud de las disposiciones de la presente ley. A los efectos de cumplir con su cometido, la referida Comisión Bicameral deberá ser informada de: (...) c) Las medidas adoptadas a fin de garantizar los principios de transparencia, competencia, máxima concurrencia, igualdad, publicidad y gobierno abierto en los procesos de toma de decisión...”.

Art. 16: “Sustitúyase el artículo 18 de la ley 23.696 por el siguiente: Artículo 18: Procedimiento de selección. Las modalidades establecidas en el artículo anterior se ejecutarán por alguno de los procedimientos que se señalan a continuación o por combinaciones entre ellos. En todos los casos se asegurará la máxima transparencia y publicidad, estimulando la concurrencia de la mayor cantidad posible de interesados...”.

Art. 23: “Toda empresa u organismo con participación estatal total o mayoritaria deberá respetar los siguientes principios rectores: (...) b) Transparencia: adoptar un rol activo en la publicación vinculada a su desempeño, adoptando las mejores prácticas de transparencia con sus accionistas y con la ciudadanía...”.

Art. 63: “Autorícese al Poder Ejecutivo nacional, previa intervención de la Procuración del Tesoro de la Nación y la Sindicatura General de la Nación conforme lo establezca la reglamentación, a disponer por razones de emergencia, las que a los efectos de esta ley constituyen causales de fuerza mayor según el régimen previsto en el artículo 54 de la ley 13.064 y modificatorias, la renegociación o rescisión de los contratos: (i) de obra pública, de concesión de obra pública, de construcción o provisión de bienes y servicios y sus contratos anexos y asociados; (ii) cuyos montos superen los diez millones (10.000.000) de módulos establecidos en el artículo 28 del decreto 1030/2016 o el que en el futuro lo reemplace; y (iii) hayan sido celebrados con anterioridad al 10 de diciembre de 2023 (...) La facultad a la que se refiere el primer párrafo sólo podrá ser ejercida, previo informe de transparencia y siempre que ello resulte financiera o económicamente más conveniente para el interés público...”.

Art. 73: “El Poder Ejecutivo nacional podrá, previa intervención de la Procuración del Tesoro de la Nación y de la Sindicatura General de la Nación, renegociar, por razones de emergencia, la reconducción de los contratos de obra pública y servicios de consultoría de obra pública celebrados con anterioridad a la sanción de la presente ley que se encuentren en estado de paralización, a los efectos de posibilitar el aporte de financiamiento privado tendiente al reinicio y finalización de las obras comprometidas. La reglamentación establecerá las condiciones, requisitos y procedimientos aplicables, los que deberán garantizar la transparencia, eficiencia y eficacia de la reconducción”.

del procedimiento administrativo<sup>3</sup>. Sin embargo, debemos destacar que el deber de transparencia y su correlato, el derecho de acceso a la información pública, ya estaban incorporados a nuestro ordenamiento normativo con jerarquía constitucional y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Suprema de Justicia de la Nación han realizado un profundo abordaje.

En las siguientes líneas haremos un breve racconto de los estándares ya definidos que deberán ser tenidos en cuenta a la hora de aplicar este principio en el ámbito procedimental.

## 2. LA TRANSPARENCIA Y EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN LOS ESTÁNDARES DEL DERECHO INTERNACIONAL

En primer lugar, es factible considerar que el concepto de transparencia es una versión *aggiornada* del tradicional principio de publicidad de los actos de gobierno. Los autores de la Ilustración entendían que la actividad del Estado, en particular, las leyes y demás normas públicas debían ser conocidas por todos los ciudadanos<sup>4</sup>. De esta forma, no sólo se garantizaba su cumplimiento, sino que era

---

Art. 162: “Facúltase al Poder Ejecutivo nacional a adecuar, en el plazo dispuesto por el artículo 1º de la presente ley, las leyes 15.336 y 24.065 y la normativa reglamentaria correspondiente conforme a las siguientes bases: (...)

f) Garantizar el desarrollo de infraestructura de transporte de energía eléctrica mediante mecanismos abiertos, transparentes, eficientes y competitivos...”.

3 Art. 25: “Incorpórese como artículo 1º *bis* de la ley 19.549 el siguiente: Artículo 1º *bis*: Son principios fundamentales del procedimiento administrativo, la juridicidad, la razonabilidad, la proporcionalidad, la buena fe, la confianza legítima, la transparencia, la tutela administrativa efectiva, la simplificación administrativa y la buena administración...”.

4 Explicaban que “todo el poder que el gobierno tiene, al estar dirigido únicamente al bien de la sociedad, no puede ser arbitrario y caprichoso, sino que tiene que ser ejercido según leyes establecidas y promulgadas, para que el pueblo sepa cuáles son sus deberes y encuentre así protección y seguridad dentro de los límites de la ley; y para que también los gobernantes se mantengan dentro de dichos límites y no se vean tentados, por causa del poder que tienen en sus manos, a emplearlo con propósito y procedimientos que el pueblo no sabía de antemano, y a los que no habría dado voluntariamente su consentimiento”, LOCKE, John, *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil*, Buenos Aires, Ed. Alianza, 1997, p. 145.

“Como es necesario que las leyes quiten al ciudadano lo menos posible de libertad, y permita la mayor igualdad posible entre ellos, en los sistemas políticos donde los hombres son menos libres y menos iguales conviene que mediante la administración el legislador les haga olvidar lo que han perdido de las dos grandes ventajas del estado de naturaleza; debe consultar continuamente los deseos de la nación, debe exponer a los ojos del público los detalles de la administración; es necesario que les rinda cuenta de sus favores, debe incluso comprometer a los pueblos a ocuparse del gobierno, a debatir y seguir sus actuaciones, y es un medio de integrarlos en la patria”, DIDEROT, Denis y LE ROND D’ALAMBERT, Jean, *Artículos políticos de la “Enciclopedia”*, Madrid, Ed. Tecnos, 1992, pp. 95 y 96.

Al respecto, se sostuvo que “la regular publicación de las leyes -exigencia que resulta del principio republicano y de juridicidad- es el presupuesto constitucional esencial para que estas se

posible evaluar y controlar el desempeño de las autoridades públicas y ejercer el derecho al voto de manera informada. Desde ya, esta visión de la publicidad tenía un alcance limitado en cuanto a los actos que se difundían (como aclaramos previamente, se referían principalmente a las leyes y otras normas públicas), lo cual se compadecía con los recursos técnicos de la época (publicación escrita a través de los medios de comunicación disponibles).

La planificación de las políticas anticorrupción ha fortalecido esa primigenia idea de publicidad y la reemplazaron por el concepto de transparencia o gobiernos de “cristal” lo que resulto mucho más comprensiva. La idea básica es que cuanto más transparente es un gobierno resulta menos posible que sucedan hechos de corrupción porque serían develados, denunciados y sancionados<sup>5</sup>. Esta idea terminó siendo receptada en instrumentos internacionales como la

---

puedan reputar conocidas y, por tanto, considerarse obligatorias. En tal sentido, esta Corte tuvo ocasión de sostener que principios de razonabilidad y justicia impiden que se puedan señalar incumplimientos legales frente a normas no publicadas (arg. doct. Fallos: 293:157 y 313:1049), y recordó que la publicación oficial de las leyes es un resorte fundamental del Estado de Derecho para “... [su] satisfactoria divulgación y certeza sobre la autenticidad...”, al mismo tiempo que para establecer la fecha de su entrada en vigencia (arg. doct. Fallos: 293:157; “Municipalidad de Santiago de Liniers”, Fallos: 327:4474, remisión al dictamen del Procurador General; y causa “Tiempo Nuevo SRL”, Fallos: 333:600). No se puede pasar por alto que la publicidad de las normas no solo apunta a que la ley sea conocida por los habitantes; en este recaudo descansa, asimismo, otro derecho constitucional de singular trascendencia, que excede lo estrictamente individual y se proyecta en el plano social, como es el acceso a la información pública, pilar fundamental del sistema republicano de gobierno y, con ello, de la transparencia y control de la gestión pública por parte de la sociedad civil (CSJN, “Savoia, Claudio Martín”, Fallos: 342:208), voto del Dr. Rosatti, “Municipalidad de Junín c/ Akapol S.A. s/ apremio”, Fallos 343:2184, 2020.

5 Al respecto, se consideró que “la información puede ser una variante teórica clave para comprender cuándo y por qué se produce la corrupción. Dicho abruptamente, la corrupción medra sobre la ignorancia y la incertidumbre. En tales condiciones el problema del mandante y el mandatario se exagera. La corrupción es menos frecuente cuando se dispone de amplia información respecto de que están haciendo y no haciendo los agentes...”, KLITGAARD, Robert, *Controlando la corrupción. Una indagación práctica sobre el gran problema social de fin de siglo*, Buenos Aires, Ed. Sudamericana, 1994, p. 213. Desde ya, se supone que funcionan con eficiencia y celeridad los mecanismos de control y de sanción. Asimismo, que estas sanciones son proporcionales y oportunas, desincentivando la comisión de actos de corrupción.

Sobre este punto, la Corte IDH sostuvo que “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”, caso “Claude Reyes y otros Vs. Chile”. Serie C No. 151. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006, párr. 86.

Asimismo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos consideró que: “Los factores institucionales que fomentan la corrupción son: a) debilidad institucional del Estado, que se caracteriza por su incapacidad de cobertura territorial y por instituciones incapaces de cumplir plenamente con sus funciones; b) el monopolio o concentración de poder en áreas con alto impacto

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción<sup>6</sup>. Desde ya, es posible advertir una tensión importante cuando estas acciones destinadas a transparentar la función pública implican, también, la develación de datos personales, que pueden ser considerados sensibles (por ejemplo, información sobre beneficiarios de planes sociales o de programas de salud)<sup>7</sup>.

---

económico o social (donde se manejan recursos o se toman decisiones con impacto político y social); c) amplio espacio de discrecionalidad en la toma de decisiones por parte de agentes estatales; d) falta de control de los actos de la autoridad, lo que se basa en poca transparencia y rendición de cuentas en torno a las decisiones adoptadas por la autoridad así como en la naturaleza secreta de la corrupción; e) alto nivel de impunidad, ello permite que actos o sistemas de corrupción operen sobre la base de garantías de que el costo de la corrupción es ampliamente superado por los beneficios obtenidos (...) la transparencia debe ser entendida como una condición necesaria para promover el debate público y a su vez elemento indispensable para impulsar la rendición de cuentas y la responsabilidad pública en la lucha contra la corrupción, tanto en su faz de prevención como para la investigación y sanción de este tipo de ilícitos contra la administración y los derechos fundamentales”, *Corrupción y derechos humanos: Estándares interamericanos*, 2019, pp. 52 y 93.

6 Ley 26.097, sancionada el 10 de mayo 10 de 2006, promulgada de hecho el 6 de junio de 2006 y publicada en el B.O. del 9 de junio de 2006. Entró en vigencia para nuestro país el 27 de septiembre de 2006. En el art. 10 se relaciona la transparencia y el acceso a la información con la prevención y detección de los hechos de corrupción. Al respecto se establece que “cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, adoptará las medidas que sean necesarias para aumentar la transparencia en su administración pública, incluso en lo relativo a su organización, funcionamiento y procesos de adopción de decisiones, cuando proceda”. Entre las medidas a adoptar se prevé expresamente: “a) La instauración de procedimientos o reglamentaciones que permitan al público en general obtener, cuando proceda, información sobre la organización, el funcionamiento y los procesos de adopción de decisiones de su administración pública y, con el debido respeto a la protección de la intimidad y de los datos personales, sobre las decisiones y actos jurídicos que incumban al público; b) La simplificación de los procedimientos administrativos, cuando proceda, a fin de facilitar el acceso del público a las autoridades encargadas de la adopción de decisiones; y c) La publicación de información, lo que podrá incluir informes periódicos sobre los riesgos de corrupción en su administración pública”.

7 El filósofo BYUNG-CHUL HAN ha puesto el foco en señalar que el auge de la transparencia en todo ámbito social tiene consecuencias negativas: “Esta exige en nombre de la transparencia un total abandono de la esfera privada, con el propósito de conducir a una comunicación transparente (...) Y es imposible establecer una transparencia interpersonal. Y esto tampoco es deseable (...) Lo que garantiza la transparencia no es la soledad mediante el aislamiento, sino la hipercomunicación. La peculiaridad del panóptico digital está sobre todo en que sus moradores mismos colaboran de manera activa en su construcción y en su conservación, en cuanto se exhiben ellos mismos y se desnudan. Ellos mismos se exponen en el mercado panóptico. La exhibición pornográfica y el control panóptico se compenetran. El exhibicionismo y el voyeurismo alimentan las redes como panóptico digital (...) La sociedad de la transparencia es una sociedad de la desconfianza y de la sospecha, que, a causa de la desaparición de la confianza, se apoya en el control. La potente exigencia de la transparencia indica precisamente que el fundamento moral de la sociedad se ha hecho frágil, que los valores morales, como la honradez y la lealtad, pierden cada vez más su significación”, *La sociedad de la transparencia*, Buenos Aires, Ed. Herder, 2021, pp. 14, 15, 59 y 92.

Dos cuestiones centrales merecen destacarse del concepto de transparencia que lo diferencian de publicidad:

a) Como antes explicamos, es más comprensivo, pudiendo abarcar cuestiones ajenas a los actos de gobierno (como, por ejemplo, las declaraciones juradas patrimoniales de los funcionarios públicos a fin de detectar situaciones de enriquecimientos injustificados).

b) El rol activo del Estado en suministrar toda la información en forma permanente, accesible, en distintos formatos, de manera comprensible al ciudadano y con el objetivo de optimizar su alcance.

En paralelo, se dedujo la existencia de un derecho de acceso a la información pública, por el cual, las personas pueden reclamarle al Estado que suministre y publique datos considerados de interés público. Este derecho tiene consagración específica cuando los instrumentos internacionales de derechos humanos regulan el derecho a la libre expresión<sup>8</sup>. Sin perjuicio de lo cual, también ha sido

---

Ray LORIGA en su distopía *Rendición* imagina una ciudad con muros transparentes: “Al principio choca un poco lo de ver a gente extraña o apenas conocida como Dios la trajo al mundo, pero a la tercera ducha te acostumbras, al fin y al cabo con más o menos carne venimos a ser todos lo mismo. Como en la ciudad todas las paredes eran transparentes y había siempre luz de día, andar preocupándose por esconder las vergüenzas o tener muchos pudores carecía de sentido”, Buenos Aires, Ed. Alfaguara, 2017, p. 98.

8 La Convención Americana de Derechos Humanos consagra en el art. 13, inc. 1: “Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección”. En forma coincidente, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos dispone en el art. 19, inc. 2 que: “Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección”. También, la Declaración Universal de Derechos Humanos dice en el art. 19 que: “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”.

La Corte IDH relaciona el derecho a la libre expresión con el acceso a la información pública: “el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión contempla la protección del derecho de acceso a la información bajo el control del Estado, el cual también contiene de manera clara las dos dimensiones, individual y social, del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, las cuales deben ser garantizadas por el Estado de forma simultánea”, Corte IDH. *caso “Claude Reyes y otros Vs. Chile”*, Serie C No. 151. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006, párr. 77. Con posterioridad, Colombia acudió a la Corte IDH porque evaluó la posibilidad de la degradación del medio ambiente marino y el hábitat humano en el Caribe. Allí, consultó, entre otras cosas, cuáles obligaciones tenían los Estados en relación al vínculo entre el medio ambiente y otros derechos humanos. El 15 de noviembre de 2017, la Corte IDH emitió la Opinión Consultiva OC-23/17 –*Medio ambiente y derechos humanos (obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad*

incorporado en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción<sup>9</sup> y, en relación con la información ambiental, en el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, o más simplemente conocido como el Acuerdo de Escazú<sup>10</sup> (aprobado por la Ley 27.566<sup>11</sup>).

A partir de estas previsiones normativas, se ha ido desarrollando tanto en el ámbito universal como regional una serie de instrumentos complementarios y de pronunciamiento de diferentes organismos internacionales tendientes a definir los estándares del derecho de acceso a la información pública.

Sin intención de ser exhaustivos, lo cual requeriría un análisis específico que excede el objetivo de este ensayo, podemos enumerar los siguientes lineamientos:

*a) Accesibilidad:* la información pública debe ser accesible, comprensible, actualizada, completa y confiable<sup>12</sup> (por ejemplo, publicada en un sitio web) o poder solicitarse por un mecanismo reglado rápido –con un plazo máximo razonable prefijado–, informal, gratuito, conocido por todas las personas y con la debida asistencia de los funcionarios responsables<sup>13</sup>. La efectividad de este derecho debe

---

*personal - interpretación y alcance de los artículos 4.1 y 5.1, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*), 15 de noviembre de 2017. Serie A No. 23–, donde se expresó sobre estas cuestiones. Allí se señaló que los Estados tienen que actuar con debida diligencia en salvaguarda de los derechos convencionales, lo que implica que deban adoptar las medidas apropiadas para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos y garantizar su libre y pleno ejercicio. Entre estos medios, la Opinión señaló que existen obligaciones procedimentales, entre las que se encuentra el acceso a la información ambiental.

9 En este sentido, el art. 13 dispone que los Estados deben adoptar medidas para fomentar la participación activa de la sociedad civil, lo que incluye: “...b) Garantizar el acceso eficaz del público a la información; c) Realizar actividades de información pública para fomentar la intransigencia con la corrupción, así como programas de educación pública, incluidos programas escolares y universitarios; d) Respetar, promover y proteger la libertad de buscar, recibir, publicar y difundir información relativa a la corrupción”.

10 Entró en vigencia el 22 de abril de 2021.

11 Sancionada el 24 de septiembre de 2020, publicada en el B.O. del 19 de octubre de 2020.

12 CIDH, Relatoría Especial de la Libertad de Expresión, “El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano”, párr. 32. Principios sobre el derecho de acceso a la información elaborados por el Comité Jurídico Interamericano, Principio 4. Propuesta de Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública. Art. 5.

13 Comité de Derechos Humanos, *Observación General nro. 34*, 2011, párr. 19. Declaración de Atlanta y el Plan de Acción para el avance del derecho de acceso a la información, Atlanta, Georgia del 27 al 29 de febrero de 2008, Principio 4, inciso f). CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *El derecho de acceso a la información públicas en las Américas. Estándares interamericanos y comparación de marcos legales*, 2012, párr. 98. CIDH, Relatoría Especial de la Libertad de Expresión, *El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano*, 2010, párr. 26. Principios de Lima, Principio 7. Principios sobre el derecho de acceso a la información elaborados por el Comité

ser igualitaria, por lo tanto, no debe existir ningún motivo que dificulte u obstaculice el acceso a la información pública a determinada persona o grupo social<sup>14</sup>. No resulta exigible que el peticionante explicita el motivo de la solicitud, ni posea algún tipo de interés personal vinculado con la información requerida<sup>15</sup>.

b) *Principio de la máxima divulgación*: Toda la información pública debe ser accesible y recae en el Estado sostener y acreditar algún tipo de restricción<sup>16</sup>. En caso de duda, debe proceder a entregarse la información (*in dubio pro petitor*, similar al *in dubio pro homine* o al *in dubio pro libertate*)<sup>17</sup>. También rige el

---

Jurídico Interamericano, Principio 5. Propuesta de Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública. Art. 3°.

La Corte IDH ha referido que debe ser “asequible, efectivo y oportuno”, Corte IDH, caso “Claude Reyes y otros Vs. Chile”, Serie C No. 151. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006, párr. 220. Corte IDH. *Medio ambiente y derechos humanos (obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal - interpretación y alcance de los artículos 4.1 y 5.1, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Serie A No. 23. Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017, párr. 221. En lo relativo a la información ambiental, Acuerdo de Escazú, art. 5°, incs. 12 y 17.

14 Corte IDH. Medio ambiente y derechos humanos (obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal - interpretación y alcance de los artículos 4.1 y 5.1, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Serie A No. 23. Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017, párr. 221.

15 Corte IDH, “caso Claude Reyes y otros Vs. Chile”, Serie C No. 151. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006, párr. 77. Corte IDH. *Medio ambiente y derechos humanos (obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal - interpretación y alcance de los artículos 4.1 y 5.1, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Serie A No. 23. Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017, párr. 219. Declaración de Atlanta y el Plan de Acción para el avance del derecho de acceso a la información, Principio 4, inciso e). Principios de Lima, Principio 1. En lo relativo a la información ambiental, Acuerdo de Escazú, art. 5°, inc. 2. Propuesta de Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública. Art. 3° (donde incluso se reconoce el derecho al anonimato).

16 Corte IDH, “caso Claude Reyes y otros Vs. Chile”, Serie C No. 151. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006, párrs. 92 y 93. CIDH, Relatoría Especial de la Libertad de Expresión, *El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano*, 2010, párrs. 10 y 11. Principios sobre el derecho de acceso a la información elaborados por el Comité Jurídico Interamericano, Principios 1 y 5. Propuesta de Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública. Art. 2°. En lo relativo a la información ambiental, Acuerdo de Escazú, art. 5°, inc. 1.

17 CIDH, Relatoría Especial de la Libertad de Expresión, *El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano*, 2011, párr. 10. Propuesta de Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública. Art. 4°.

principio de no regresión, si un dato ya fue informado, no puede ser retirado del conocimiento público<sup>18</sup>.

c) *Justificación de la denegatoria*: La denegación debe fundarse porque la información se presume pública, explicitando y acreditando las razones<sup>19</sup>. Asimismo, deben informarse los procedimientos de impugnación de tal decisión<sup>20</sup>.

d) *Excepcionalidad de los límites*: La información sólo debe restringirse en supuestos expresamente previstos en la ley con claridad, de manera taxativa, para evitar la vulneración de derechos de otras personas –intimidad o propiedad intelectual– o por razones de interés público –seguridad nacional, orden público o salud pública–<sup>21</sup>. En particular, se ha precisado que la restricción debe estar orientadas a proteger este “interés público imperativo” y respetar el estándar de

18 Propuesta de Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública. Nota 20.

19 Comité de Derechos Humanos, *Observación General nro. 34*, párr. 19, 2011. CIDH, Relatoría Especial de la Libertad de Expresión, *El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano*, 2010, párr. 26. Principios de Lima, Principio 8. Principios sobre el derecho de acceso a la información elaborados por el Comité Jurídico Interamericano, Principio 5. Corte IDH. *Medio ambiente y derechos humanos (obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal - interpretación y alcance de los artículos 4.1 y 5.1, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Serie A No. 23. Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017, párr. 224. La Propuesta de Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública exige la prueba de daño frente a información reservada y la prueba de interés público respecto del a información confidencial, arts. 35 y 36.

20 En lo relativo a la información ambiental, Acuerdo de Escazú, art. 5º, inc. 5.

21 Convención de la ONU contra la corrupción, art. 13, inc. d): “Esa libertad podrá estar sujeta a ciertas restricciones, que deberán estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para: i) Garantizar el respeto de los derechos o la reputación de terceros; ii) Salvaguardar la seguridad nacional, el orden público, o la salud o la moral públicas”. Principios de Lima, Principio 8. Principios sobre el derecho de acceso a la información elaborados por el Comité Jurídico Interamericano, Principio 6. Propuesta de Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública. Art. 2º. En lo relativo a la información ambiental, Acuerdo de Escazú, art. 5º, incs. 6 y 7. Corte IDH. *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Serie C No. 151. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006, párrs. 89 y 90. Corte IDH. *Medio ambiente y derechos humanos (obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal - interpretación y alcance de los artículos 4.1 y 5.1, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Serie A No. 23. Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017, párr. 224.

Ver también la Declaración de Atlanta y el Plan de Acción para el avance del derecho de acceso a la información, Principio 4, inciso g). En la Propuesta de Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública. Art. 25 se distingue en información reservada y confidencial. La información reservada: comprende a aquella Información pública que se excluye temporalmente del conocimiento de las personas por existir un riesgo claro, probable y específico de daño a intereses públicos conforme a los requisitos contemplados en esta Ley. La Información confidencial: comprende aquella Información privada en poder de sujetos obligados cuyo acceso público se

proporcionalidad y de necesidad<sup>22</sup>. La interpretación de estas excepciones por parte de las autoridades públicas debe ser restrictiva<sup>23</sup>.

e) *Control judicial*: La denegación, el suministro parcial y la demora en la entrega de la información quedan sujetas al control judicial<sup>24</sup> a través de una acción rápida, sencilla y efectiva como el amparo<sup>25</sup>.

Antes de avanzar, creemos conveniente retomar una cuestión conceptual. La información pública supone un conjunto de datos organizados en poder de algún nivel estatal que permite a quién lo requiera producir un conocimiento que antes no tenía. A su vez, la noción de democracia conlleva la necesidad de que las acciones de gobierno deban hacerse a través de mecanismos informativos que permitan el debate plural, el control del poder y la formación de una opinión pública con conocimiento. Sin embargo, el efectivo ejercicio del poder estatal también puede necesitar que cierta información no deba hacerse plenamente pública so pena de generar un daño social desmedido. Tal puede ser el caso de información militar, geopolítica, de servicios de inteligencia o de política económica. Dicho de otra manera, la información pública parece estar atravesada por una contradicción: debe brindarse para que se ejerza la democracia, pero a la vez debe limitarse si pone en riesgo las condiciones de la vida democrática<sup>26</sup>.

---

prohíbe por mandato constitucional o legal debido a un interés personal jurídicamente protegido. Se enumeran en los arts. 32 y 33.

22 Corte IDH. “caso Claude Reyes y otros Vs. Chile”, Serie C No. 151. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006, párr. 91. En la Propuesta de Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública se formula este principio en el art. 26: “Ningún sujeto obligado puede negarse a indicar si un Documento obra o no en su poder o negar la divulgación de un Documento, de conformidad con las excepciones contenidas en los artículos 32 y 33 de esta Ley, salvo que el daño causado al interés protegido sea mayor al interés público<sup>19</sup> de obtener acceso a la Información”.

23 CIDH, Relatoría Especial de la Libertad de Expresión, *El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano*, 2010, párr. 10. En lo relativo a la información ambiental, Acuerdo de Escazú, art. 5°, inc. 7.

24 Comité de Derechos Humanos, Observación General nro. 34, párr. 19. Declaración de Atlanta y el Plan de Acción para el avance del derecho de acceso a la información, Principio 4, inciso k). CIDH, Relatoría Especial de la Libertad de Expresión, *El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano*, párr. 26. Principios de Lima, Principio 8. Principios sobre el derecho de acceso a la información elaborados por el Comité Jurídico Interamericano, Principio 8. Propuesta de Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública. Art. 53.

25 Corte IDH, caso “Claude Reyes y otros Vs. Chile”, Serie C No. 151. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006, párr. 134. En lo relativo a la información ambiental, Acuerdo de Escazú, art. 8°.

26 Véase al respecto MARTINO, Antonio A., “Entre la transparencia y la privacidad: algunas notas para una legislación sobre datos personales. Primera Parte”, *Revista de Derecho de las Telecomunicaciones, Internet y Medios Audiovisuales*, Nro. 1, Julio 2012.

Esta aparente contradicción tiene solución en dos mediaciones. Por un lado, la norma general es que el acceso a la información pública y su restricción es una excepción que debe ser razonable. Por otro, que el acceso a la información pública debe ser transparente, al punto que ponga a disposición el mejor acceso posible a quién lo requiera, de acuerdo con la tecnología disponible en cada momento. Esto último es importante, puesto que si bien “transparencia” y “acceso a la información pública” son nociones que no necesariamente van de la mano, puesto que pueden existir accesos a la información pública no transparentes (por ejemplo, el suministro de información de un archivo en papel, que no fue y no va a ser digitalizado por una cuestión de costos o de tiempos). La transparencia supone el acceso a la información pública, no obstante, ésta no supone siempre transparencia.

Por otro lado, el alcance de la transparencia depende de las tecnologías de la información de cada momento. Remarcamos esta cuestión ya que la transición tecnológica que vivimos con la digitalización de la vida social y el desarrollo de la inteligencia artificial suponen un cambio de paradigma en cuestión de producción, almacenamiento, distribución, circulación y consumo de información y nuevos límites a la privacidad<sup>27</sup>.

La burocracia de papel y personas en ventanilla de entrada está cambiando lentamente hacia una burocracia digital y *chat bots*<sup>28</sup>. En este sentido, la Corte Suprema ha señalado que no puede “desconocer que el creciente uso de herramientas de tecnología informática y, en particular, de sistemas que podrían incluirse dentro de la categoría ‘Inteligencia Artificial’ (IA), suscita numerosos interrogantes respecto de su campo de aplicación a la luz de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Nacional y en los Tratados de Derechos Humanos, así como respecto de su incidencia en la ordenación del debate público (...) cabe destacar la existencia de un foro de discusión mundial acerca del modo de compatibilizar los problemas que en algunas ocasiones podrían suscitarse entre los mencionados derechos y el funcionamiento de los sistemas de algoritmos (como ejemplo de los temas en debate en la materia, puede consultarse las ‘Directrices Éticas para una IA fiable’, Grupo Independiente de Expertos de Alto Nivel sobre Inteligencia Artificial creado por la Comisión Europea en junio de 2018)”<sup>29</sup>.

27 FALIERO, Johana, El derecho al anonimato. Revolucionando el paradigma de protección en tiempos de la posprivacidad, Ad Hoc, Buenos Aires, 2019.

28 Al respecto véanse: CALDERÓN CARRERO, Juan Manuel, “Algoritmos de inteligencia artificial con fines de control fiscal: ¿puede el derecho embridar a las nuevas tecnologías?”, *El Derecho Tributario*, Nro. 1, España, Marzo 2020. CORVALÁN, Juan Gustavo, *Perfiles Digitales Humanos*, Buenos Aires, La Ley, 2020. FALIERO, Johana, *Infosecurity, Seguridad Informática, Ciberseguridad y Hacking*, Ad Hoc, Buenos Aires, 2023. LE FEVRE CERVINI, E., *Uso estratégico de datos e inteligencia artificial en la justicia*, Informe 6. Caracas, CAF, 2022.

29 CSJN, “Denegri, Natalia Ruth c/ Google Inc. s/ derechos personalísimos: Acciones relacionadas”, 28/06/2022.

En esta línea, en un fallo de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal se le exige al fisco nacional informar la fórmula utilizada por el Sistema CEF para establecer la valoración de la capacidad económica y financiera de la empresa y los parámetros considerados. De acuerdo con la Resolución General 4294/2018 de la AFIP, el CEF es el “Sistema de Capacidad Económica Financiera”, constituyéndose en un instrumento para la gestión de riesgos en materia de administración tributaria, impositiva, aduanera y de los recursos de la seguridad social.

De esta manera, de forma incipiente, pareciera que la noción de transparencia en el acceso a la información pública en tiempos de la cuarta revolución industrial implicaría que la utilización de la inteligencia artificial sería válida si los entes estatales dan a conocer los algoritmos usados y se respetan los derechos fundamentales<sup>30</sup>.

Más allá de esta cuestión sumamente novedosa, el derrotero durante los últimos veinte años, mediante el ejercicio del derecho de acceso a la información pública y los consecuentes procedimientos administrativos y judiciales, provocaron una serie de reformas normativas e institucionales en nuestro país de lo que daremos cuenta a continuación.

### **3. EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y LA TRANSPARENCIA EN EL DERECHO INTERNO**

En nuestro análisis nos limitaremos a trazar una breve evolución del derecho de acceso a la información pública y la transparencia en el ámbito del Derecho interno centrándonos en el ámbito del Estado Nacional y la normativa dictada<sup>31</sup>. Sin lugar a duda, hubo un profundo desarrollo en la materia en el Derecho público local, tanto en el ámbito provincial como municipal, pero la complejidad de su análisis supera con creces las intenciones de este ensayo.

Podemos iniciar el derrotero con el Decreto 1.172/2003, el cual, entre sus reglamentos aprueba uno relativo al derecho al acceso a la información pública con un alcance limitado al:

- a) Poder Ejecutivo de la Nación,
- b) organizaciones privadas que hayas recibido subsidios o aportes provenientes del sector público nacional,
- c) instituciones o fondos cuya administración, guarda o conservación esté a cargo del Estado Nacional,

30 CNACAF, Sala II, “Agraco SA c/ EN- AFIP -expte 14.268.242/22 s/amparo ley 16986”. 18/11/2022.

31 Es menester reseñar que en el ámbito de la información ambiental está regulado en la Ley 25.675, art. 16.

d) empresas privadas prestatarias de un servicio público o que explotan un bien del dominio público<sup>32</sup>.

Este reglamento establece:

- a) la presunción de publicidad de la información en poder del Estado<sup>33</sup>;
- b) un listado taxativo de excepciones<sup>34</sup>;
- c) que el peticionante no debe acreditar un derecho subjetivo, ni un interés legítimo para su solicitud<sup>35</sup>; ni explicitar su propósito o su motivación<sup>36</sup>;
- d) que la denegación debe ser fundada<sup>37</sup>;
- e) un mecanismo explícito de control judicial<sup>38</sup>; y
- f) principios como la celeridad, el informalismo y la gratuidad.

Sin entrar en un estudio más minucioso, esta norma supuso un gran avance al reglamentar este derecho y fue la base para la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la materia.

El primer caso resuelto por el Máximo Tribunal se inició por una acción de amparo interpuesta por la Asociación por los Derechos Civiles (ADC) contra el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (conocido como PAMI). La ADC había solicitado información relativa al presupuesto en concepto de publicidad oficial para el año 2009 y la inversión publicitaria de los meses de mayo y junio de 2009, el tipo de campaña al cual correspondía la pauta asignada y la indicación de la agencia de publicidad o intermediario a través de la cual se procedió a contratar espacios en los medios. El PAMI se negó a dar dicha información sosteniendo que no era un sujeto alcanzado por la reglamentación del Decreto 1172/03, pues era una institución que no formaba parte del Estado Nacional, que tenía una personalidad jurídica propia y una individualidad financiera, de conformidad con las leyes de su creación.

Tras un fallo favorable de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal a la pretensión de la parte actora, el PAMI recurrió ante la CSJN.

32 Decreto 1172/03, Reglamento General del Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo Nacional, art. 2°.

33 Decreto 1172/03, Reglamento General del Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo Nacional, art. 8°.

34 Decreto 1172/03, Reglamento General del Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo Nacional, art. 16.

35 Decreto 1172/03, Reglamento General del Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo Nacional, art. 6°.

36 Decreto 1172/03, Reglamento General del Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo Nacional, art. 11.

37 Decreto 1172/03, Reglamento General del Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo Nacional, art. 13.

38 Decreto 1172/03, Reglamento General del Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo Nacional, art. 14.

En 2012, la CSJN<sup>39</sup> indicó que la petición de ADC deriva del derecho constitucional de acceso a la información pública y que el PAMI está alcanzado por la norma porque gestiona intereses públicos, más allá de su naturaleza jurídica. Agregó que compartía la tesis de la Cámara, ya que también “la información solicitada [gastos en publicidad oficial] es pública...”. En esa línea de razonamiento relacionó este derecho con la transparencia y el sistema democrático de gobierno<sup>40</sup>.

Con posterioridad, se presentó otro caso generado por un pedido de acceso a la información pública del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) al Ministerio de Desarrollo Social de la Nación sobre las transferencias para ayuda social realizadas a las personas físicas y a instituciones culturales y sociales sin fines de lucro, otorgadas durante los años 2006 y 2007. El Ministerio denegó la solicitud argumentando que la individualización de los beneficiarios de subsidios constituía una información de carácter sensible, que debe resguardarse a fin de tutelar el derecho al honor y a la intimidad. También señaló que CIPPEC no había explicitado un interés legítimo.

La CSJN intervino en 2014 tras el pronunciamiento favorable a la parte actora en la segunda instancia<sup>41</sup>. Luego de ratificar la vigencia del derecho de acceso a la información pública, consideró que “la información pertenece a las personas, la información no es propiedad del Estado y el acceso a ella no se debe a una gracia o favor del gobierno. Este tiene la información solo en cuanto representante de los individuos”. Al mismo tiempo, sobre la base de los estándares internacionales, expresó que la “información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos que se aplique una legítima restricción”.

En relación con la petición en concreto y sobre la base del principio de la máxima divulgación, nuestro Máximo Tribunal descartó que se soliciten datos sensibles de personas físicas en los términos de la Ley 25.236, dado que la solicitud comprende a instituciones y que los datos personales requeridos no revelaban el origen racial y étnico, opiniones políticas, convicciones religiosas, filosóficas o morales, afiliación sindical e información referente a la salud o a la vida sexual.

39 CSJN, Fallos 335:2393.

40 Expresó que “el significado y amplitud del referido derecho de acceso a la información, a efectos de demostrar que, aun cuando el recurrente no posea naturaleza estatal, dadas sus especiales características y los importantes y trascendentes intereses públicos involucrados, la negativa a brindar la información requerida constituye un acto arbitrario e ilegítimo en el marco de los principios de una sociedad democrática e implica, en consecuencia, una acción que recorta en forma severa derechos que son reservados (...) a cualquier ciudadano, en tanto se trate de datos de indudable interés público y que hagan a la transparencia y a la publicidad de gestión de gobierno, pilares fundamentales de una sociedad que se precie de ser democrática”.

41 CSJN, Fallos 337:256.

En consecuencia, no advirtió que el suministro de la información afecte el derecho a la intimidad o el honor de los particulares.

A la vez, fortaleció la petición señalando que existe un interés público trascendental, ya que la información es necesaria para poder controlar la decisión de funcionarios respecto de los criterios empleados para asignar los fondos públicos de los programas de ayuda social.

Otro precedente fue provocado por un planteo del entonces Senador Giustiniani quién solicitó a YPF S.A. que le entregue una copia íntegra del acuerdo del proyecto de inversión que había suscripto con la empresa extranjera Chevron Corporation para la explotación conjunta de hidrocarburos no convencionales en la provincia de Neuquén. El fallo de segunda instancia había denegado el pedido sobre la base que la empresa argentina no estaba alcanzada por el Decreto 1172/03 y también porque se comprometían secretos industriales, técnicos y científicos y se afectaba a un tercero, quién no se encontraba demandado –la empresa Chevron–.

La CSJN hizo lugar al planteo del Senador, en 2015<sup>42</sup>, señalando, en primer lugar, que la empresa YPF S.A. estaba alcanzada por el Decreto 1172/03, dado que el Poder Ejecutivo la controla al poseer la mayoría de las acciones y designar al Gerente General. Además, el propio PEN sostiene en su Decreto 1189/12 que YPF S.A. integra el Sector Público Nacional, equiparando su situación a las empresas y sociedades del Estado.

Al mismo tiempo consideró que aunque YPF no estuviera alcanzada por el Decreto 1172/03, no estaría exenta de la obligación de dar información toda vez que la “Corte ha sostenido que aun cuando la persona a la que se requiere información no revista carácter público o estatal, se encuentra obligada a brindarla si son públicos los intereses que desarrolla y gestiona (...) el desarrollo internacional del derecho de acceso a la información también incluye la posibilidad de solicitar información a aquellos entes privados que desempeñan una función pública”. Sobre esta base, consideró que la información requerida por el Senador poseía interés público.

En relación con la afectación de los secretos industriales, técnicos y científicos, la CSJN sostuvo que “para no tornar ilusorio el principio de máxima divulgación imperante en la materia, los sujetos obligados sólo pueden rechazar un requerimiento de información si exponen, describen y demuestran de manera detallada los elementos y las razones por las cuales su entrega resulta susceptible de ocasionar un daño al fin legítimamente protegido. De esta forma, se evita que, por vía de genéricas e imprecisas afirmaciones, pueda afectarse el ejercicio del derecho y se obstaculice la divulgación de información de interés público”.

Precisamente, en este caso, la empresa YPF sólo se limitó a invocar la causal sin dar mayores precisiones al respecto.

Finalmente, si bien se concluyó que el deber de dar información pesa sobre YPF, se explicita que el tercero (la empresa Chevron) conocía o debió conocer el alcance de la garantía de acceso a la información y transparencia vigente en nuestro país.

Un fallo posterior, relativo a un procedimiento administrativo, tuvo su causa en un pedido del entonces Diputado Carlos Manuel Garrido a la AFIP para requerir información sobre el nombramiento de una persona, sus cargos y funciones desempeñadas y el sumario que se le iniciara en el año 2010 por un hecho de contrabando.

Luego de haber tenido resultado favorable en primera y segunda instancia, la causa llegó a análisis de la CSJN que también resolvió a favor del demandante en 2016<sup>43</sup>.

La CSJN señaló que la información requerida, pese a involucrar a un tercero, no exige que acredite un interés legítimo y no está amparada por la Ley 25.236 al no constituir datos sensibles. En este sentido, consideró que la información sobre la carrera administrativa de un funcionario público y el trámite de un sumario administrativo es de interés público —a menos que se haya establecido la reserva expresamente por razones vinculadas con la indagación—.

En definitiva, la CSJN ha receptado los estándares internacionales en la materia, en particular, el principio de la máxima divulgación. No ha exigido que se acredite un interés legítimo del peticionante. En relación con los fundamentos de la denegatoria ha dado una interpretación muy estricta a los datos sensibles amparados por la Ley 25.236. En relación con las otras causales, señaló que no sólo deben ser alegada, sino que deben darse precisiones sobre la afectación a un fin legítimo por la divulgación de la información solicitada. Al respecto, este razonamiento genera el interrogante de como argumentar respecto de la razón legítima sin develar la información. Finalmente, la CSJN ha dado un amplio alcance al derecho de acceso a la información pública teniendo en cuenta el carácter de la información requerida, considerando obligados a sujetos no estatales.

Con posterioridad, se sancionó la Ley 27.275 que recogió en el plano legal, los estándares en materia de derecho de acceso a la información pública y transparencia. Sin la pretensión de realizar un análisis exhaustivo del complejo cuerpo normativo debe destacarse que establece:

a) El principio de la máxima divulgación y la presunción de publicidad de toda la información en poder del Estado<sup>44</sup>.

43 CSJN, Fallos 339:827

44 Ley 27.275, art. 1°. Sin perjuicio de lo cual, cabe señalar que la reciente reglamentación, por medio del Decreto 780/2024, limita al concepto de información pública, cuando son datos de

- b) El informalismo, la gratuidad y la celeridad en el acceso a la información pública<sup>45</sup>.
- c) La previsión legal de causales de denegatoria en forma taxativa y de interpretación restrictiva<sup>46</sup>.
- d) El control judicial en el caso de la denegatoria en el acceso a la información pública<sup>47</sup>.
- e) La amplitud en la legitimación reconociendo el ejercicio de este derecho por cualquier persona sin necesidad de acreditar un derecho subjetivo o un interés legítimo<sup>48</sup>.
- f) Un ámbito de aplicación vasto alcanzando a todo el Estado Nacional y empresas con participación estatal, concesionarios de servicios públicos y organizaciones privadas que reciben fondos públicos<sup>49</sup>.
- g) Las políticas de transparencia activa detallando la información a publicarse<sup>50</sup>.

Luego de dictada la Ley 27.275, la CSJN dictó otro precedente en 2019<sup>51</sup>. En este caso, el periodista Savoia solicitó a la Secretaría Legal y Técnica una copia de algunos decretos dictados por los Presidentes de Facto en el período 1976 a 1983. Su pedido fue rechazado porque los decretos individualizados son de carácter secreto y reservado por razones de seguridad, defensa y política exterior.

La CSJN intervino en el caso, tras el rechazo del planteo en segunda instancia y cuando ya estaba vigente la Ley 27.275. Nuevamente, mencionó el principio de máxima divulgación y señaló que en el caso concreto no hubo precisión por parte del Estado Nacional respecto de las razones que justificaran que los decretos no fueran accesibles a la ciudadanía. A la vez, señaló que no hubo un acto formal y explícito del Estado que disponga y explicita las razones especiales por las cuales esos decretos deben permanecer siendo secretos y reservados.

Asimismo, volvió a remarcar que no resulta necesaria acreditar legitimación para el acceso a la información pública. Precisamente, el derecho de acceso

---

naturaleza privada y no existe un interés público comprometido. Desde ya, esta restricción entra en tensión con un intenso control de la vida de los funcionarios públicos tendientes a prevenir conflictos de intereses y otros actos de corrupción. Otra limitación reglamentaria recae sobre los papeles previos de trabajo y las deliberaciones preparatorias, lo que también contribuye a una mayor opacidad en la toma de decisiones en el ámbito de la Administración Pública.

45 Ley 27.275, art. 1°.

46 Ley 27.275, arts. 1° y 8°.

47 Ley 27.275, art. 14.

48 Ley 27.275, art. 4°. Debe señalarse que la reglamentación, a través del Decreto 780/2024, al introducir el concepto de buena fe y remite al art. 10 del Código Civil y Comercial habilitando las acciones por daños y perjuicios por un uso abusivo de este derecho; lo que puede operar como un desincentivo a la petición.

49 Ley 27.275, art. 7°.

50 Ley 27.275, art. 32.

51 CSJN, Fallos 342:208.

a la información pública puede ser ejercido por cualquier persona, lo cual es propio de un sistema democrático y republicano de gobierno<sup>52</sup>.

Si bien en el caso, hizo lugar al planteo, la CSJN no habilitó que acceda inmediatamente a los decretos reservados y secretos, sino que, si el Estado mantiene su tesitura, deberá “proporcionar una respuesta debidamente motivada en las normas vigentes, sujeta a control judicial, que sea suficiente para justificar una restricción razonable al derecho de acceso a la información”.

En 2020, la CSJN dictó el fallo “Olivera”<sup>53</sup> frente una solicitud de información a la AFIP por el trámite de una denuncia contra una empresa. La AFIP había denegado el pedido amparada en el secreto fiscal. La CSJN hizo lugar al planteo. En ese caso se había solicitado la información relativa a una denuncia contra un contribuyente a la AFIP, en particular: “1.a. Fecha de orden de intervención. 1.b. Si se libraron requerimientos destinados a que el contribuyente aporte la información necesaria: 1.b.1) cantidad; 1.b.2) fecha; 1.b.3) número de identificación de requerimiento; 1.b.4) tipo de requerimiento; 1.b.5) si los requerimientos fueron contestados por el contribuyente; 1.c. Si se libraron actas en donde se dejó constancia de testimonios recabados por los inspectores o aporte de documentación efectuada por Autotrol S.A. 1. c. 1) cantidad; 1.c.2) fecha; 1.c.3) número de identificación; 1.d. Si se elaboró un informe final de inspección con los ajustes practicados: 1.d.1) fecha; 1.d.2) número de identificación; 1.e. Si se otorgó vista al contribuyente para su eventual conformación y presentación de declaraciones juradas rectificativas correspondientes”. La AFIP rechazó el planteo sobre la base del secreto fiscal previsto en la Ley 11.683 y en la falta de legitimación del peticionante, pese a ser denunciante.

Frente a la interposición de un amparo, el juez de primera instancia hizo lugar a la petición, con la salvedad del punto “1.b.4) tipo de requerimiento”. La AFIP apeló el decisorio y la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal hizo lugar al planteo parcialmente considerando también que quedaba amparada por el secreto fiscal la información relativa a los puntos “1.b.5) si los requerimientos fueron contestados por el contribuyente” y “1.c. Si se libraron actas en donde se dejó constancia de testimonios recabados por los

52 “De ahí que la circunstancia de que el demandante haya invocado su carácter de periodista para solicitar la información en cuestión no resulta dirimente a los fines de decidir sobre la legitimación requerida para el ejercicio del derecho de acceso a la información. Ello es así, pues de conformidad con lo señalado con anterioridad, dicho derecho en cuanto primera escala en el camino al conocimiento -presupuesto, a su vez, del derecho de libre expresión que el ordenamiento jurídico debe tutelar- es un derecho que pertenece a toda la población sin distinción alguna que importe -o pueda importar- una restricción o limitación para el goce de un derecho inherente a la población. Se trata, en definitiva, de un derecho que pertenece al hombre común y no es posible restringir tal pertenencia sin debilitar al sistema democrático y al principio republicano que sirven de sustento a esta prerrogativa”.

53 CSJN, Fallos 343:1663.

inspectores o aporte de documentación efectuada por Autotrol S.A. 1.c.1) cantidad; 1.c.2) fecha; 1.c.3) número de identificación; 1.d. Si se elaboró un informe final de inspección con los ajustes practicados: 1.d.1) fecha; 1.d.2) número de identificación; 1.e. Si se otorgó vista al contribuyente para su eventual conformación y presentación de declaraciones juradas rectificativas correspondientes”. El criterio se basó en que estos puntos se vinculan con declaraciones o informes efectuados por el contribuyente y cuentan con información económica-patrimonial. Por el contrario, la información relativa a las tareas de fiscalización es de interés público.

La AFIP interpuso un recurso extraordinario federal que fue admitido por la Corte Suprema de Justicia de la Nación. En ese precedente, el Máximo Tribunal, remitiéndose al dictamen de la Procuradora Fiscal, consideró que la información requerida es de interés público porque se refiere a la “actividad realizada por el organismo recaudador en el marco de un procedimiento tributario” y “permite el ejercicio de un adecuado control social sobre la celeridad y diligencia con que las autoridades competentes cumplen con las obligaciones que el ordenamiento les impone”.

En lo relativo al secreto fiscal, el criterio sostenido es que su alcance se limita a las declaraciones o manifestaciones del contribuyente, comprendiendo también a los expedientes, actas, documentaciones y resoluciones donde se deje constancia<sup>54</sup>. Sobre este punto, tal vez, hubiera sido necesario precisar la posibilidad de que se suministre la información con los datos cubiertos por el secreto fiscal tachados o borrados.

En forma complementaria, la CSJN consideró que la información vinculada con las actuaciones y conductas desplegadas por el Fisco Nacional no está alcanzada por el secreto fiscal. Finalmente remarcando que esta información debería estar accesible a cualquier persona, sin ser relevante el carácter de denunciante.

54 “Se desprende del texto transcrito que el secreto fiscal regulado en la ley 11.683 es un instituto que ha sido consagrado para resguardar las documentaciones, manifestaciones y declaraciones que presenten y formulen los contribuyentes ante el organismo fiscal. Así, al interpretar tal precepto V.E. ha establecido que el sentido de la previsión consagrada en el actual art. 101 de la ley 11.683 es llevar tranquilidad al ánimo del contribuyente, con la ineludible consecuencia de que cualquier manifestación que se formule ante la DGI será secreta. Se trata, pues, de la seguridad jurídica como medio decisivo establecido por el legislador para facilitar la adecuada percepción de la renta pública (Fallos: 237:355; 248:627; 250:530; 331:2305; 335:1417, entre otros). En este sentido, la Corte señaló que tal previsión legal no sólo alcanza a las declaraciones o manifestaciones que hayan podido formular los contribuyentes ante el órgano administrativo competente sino que comprende asimismo, a los expedientes, actas, resoluciones o documentos en los que consten o puedan constar tales declaraciones o manifestaciones (Fallos: 212:629; 248:627, entre muchos otros)”.

Este criterio es similar al fijado en el caso “FIA (expte. 23.330/1581 y otros) y otro c/ EN -Mº Economía-AFIP resol. IG 08/06 y otras s/ proceso de conocimiento” (Fallos 344:1411), con la particularidad que el planteo no se enmarcó en el derecho de acceso a la información pública, sino en el ejercicio de las facultades legales del organismo.

En consecuencia, la CSJN ha tratado de armonizar la tensión entre el secreto fiscal y el derecho de acceso a la información pública concluyendo que no habría contradicción. La información amparada por el secreto fiscal no tiene interés público. Por el contrario, cuando así lo tiene, porque se relaciona con la labor del Fisco, no resulta válido esgrimir el secreto fiscal.

En 2021, la CSJN dictó el fallo “Mihura”<sup>55</sup>. En este caso, un abogado matriculado le solicitó información al Colegio Público de Abogados de la Capital Federal sobre el balance contable del período 2013/2014 y al presupuesto del ejercicio 2015/2016. El Colegio denegó tal petición al considerar que no estaba alcanzado por el Decreto 1172/03, ya que no forma parte del Estado Nacional, ni recibe fondos públicos. También consideró que sus funciones públicas se limitaban al control de la matrícula, sin tener la obligación de responder a pedidos de información sobre estas cuestiones.

Luego que la segunda instancia hiciera lugar al planteo de la parte actora, intervino la Corte Suprema avalándolo. Al respecto, se consideró que el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal está alcanzado por el deber de brindar la información, ya que es una persona jurídica de derecho público no estatal, que ejerce funciones delegadas por el Estado Nacional.

En relación con la información requerida se explicó que “la información contable y presupuestaria del Colegio Público de Abogados de la Capital Federal reviste un carácter eminentemente público, no sólo por ser materia inherente al control del gobierno de la entidad, sino también porque los recursos de dicho colegio profesional se conforman sustancialmente con aportes obligatorios fijados por ley y que deben ser integrados por la totalidad de los profesionales matriculados (art. 51, Ley 23.187)”. Finalmente, volvió a señalar que la legitimación tiene un carácter amplio, no requiriendo que se acredite un interés legítimo.

En 2022, en el fallo “C.O.D.I.U.N.N.E. c/ (I.S.S.U.N.N.E.) – y/o Universidad Nacional del Nordeste”<sup>56</sup> se consideró arbitrario que se haya considerado abstracto un amparo por mora, cuando a la parte actora, en un primer momento, no se le había entregado la información en el plazo normativo y, posteriormente, se le había denegado por considerarse sujeto no alcanzado por el Decreto 1.172/03. En este caso, la parte actora había solicitado información vinculada a las empresas y personas físicas que prestan servicios o son proveedoras del Instituto de Servicios Sociales de la Universidad Nacional del Nordeste (nombre o denominación social, DNI o CUIT, domicilio, copia del contrato y montos abonados en los últimos dos años).

55 CSJN, Fallos 344:344.

56 CSJN, Fallos 345:1291.

#### **4. EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y LA TRANSPARENCIA DE LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO**

La exigencia constitucional que la actividad financiera sea un espacio, en principio, reservado al legislador tiene como consecuencia ineludible su publicidad<sup>57</sup>. En consecuencia, la previsión del principio de reserva de ley en materia financiera en el plexo constitucional tiene como correlato que quede alcanzada por derecho de acceso a la información pública y el deber de transparencia<sup>58</sup>. Téngase en cuenta que la Ley 26.134 ha establecido el deber de publicar todas las leyes nacionales y la consecuente prohibición respecto de la existencia de leyes secretas<sup>59</sup>.

En lo atinente a la información fiscal es menester destacar que el instrumento central de la actividad financiera del Estado, el presupuesto público, debe ser aprobado por una ley, de acuerdo con el marco constitucional y normativo vigente<sup>60</sup>.

La única excepción a la publicidad de la actividad presupuestaria resultan ser los gastos reservados para las actividades de inteligencia. Si bien se publica la partida asignada durante el año, los gastos efectuados en las actividades de inteligencia no tienen el mismo grado de transparencia que el resto de la información fiscal, aunque quedan sujetos al control parlamentario a través de una comisión bicameral especial<sup>61</sup>.

57 En relación con el principio de reserva de ley en la faz financiera, ver CORTI, Horacio, *Derecho Constitucional Presupuestario*, Buenos Aires, Ed. Lexis Nexis, 2007, pp. 175 y ss.

58 CN, art. 75, incs. 1 a 9. Debe señalarse que en materia de acceso a la información pública en materia financiera ya la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano: explicítaba que “14. Todo ciudadano tiene derecho, ya por sí mismo o por su representante, a constatar la necesidad de la contribución pública, a consentirla libremente, a comprobar su adjudicación y a determinar su cuantía, su modo de amillaramiento, su recaudación y su duración. 15. La sociedad tiene derecho a pedir a todos sus agentes cuentas de su administración”

59 Ley 26.134, art. 1º: “Déjase sin efecto el carácter secreto o reservado de toda ley que haya sido sancionada con tal condición a partir de la entrada en vigor de esta ley”. Art. 2: “El Poder Ejecutivo deberá publicar las leyes a las que se hace mención en el artículo 1º en el Boletín Oficial, en un plazo de sesenta (60) días a partir de la sanción de la presente ley”. Art. 3º: “Prohíbese el dictado de leyes de carácter secreto o reservado”.

60 CN, art. 75, inc. 8 y Ley 24.156, arts. 19 y ss.

61 Ley 25.520, art. 37: “La Comisión Bicameral será competente para supervisar y controlar los “Gastos Reservados” que fueren asignados a los componentes del Sistema de Inteligencia Nacional. A tales fines podrá realizar cualquier acto que se relacione con su competencia, en especial: 1. Entender e intervenir en el tratamiento del proyecto de ley de presupuesto nacional que el Poder Ejecutivo remita al Congreso de la Nación. A tales fines el Poder Ejecutivo enviará toda la documentación que sea necesaria, en especial: a. Un anexo conteniendo los montos asignados o ejecutados por jurisdicción que tengan el carácter de gastos reservados, confidenciales, secretos o de acceso limitado o restringido. b. Un anexo con clasificación de seguridad, conteniendo finalidad, programa u objeto del gasto. 2. Exigir la colaboración de todos los organismos de inteligencia contemplados en la presente ley, los que estarán obligados a suministrar los datos, antecedentes e

Más allá de esta regulación general, si nos detenemos en lo que se han denominado reglas fiscales<sup>62</sup> se ha introducido una serie de lineamientos vinculados a la transparencia de la información financiera destinados al ámbito de la Estado Nacional<sup>63</sup>. Esta normativa es compatible con los lineamientos de los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal cuando se dispone en el punto 7.2: “Hacer pública la información tributaria y dar acceso a toda la información fiscal, la cual debe construirse de forma clara y comprensible y estar disponible para consulta de la sociedad en general...”<sup>64</sup>. En sintonía con este lineamiento, el FMI ha señalado

---

informes relacionados con el ejercicio de sus funciones. En aquellos casos de estricta necesidad, también podrá requerirse fundadamente la documentación a que alude el Artículo 39 de la presente ley. 3. Controlar que los fondos de carácter reservado hubiesen tenido la finalidad prevista en la asignación presupuestaria. 4. Elaborar anualmente un informe reservado para su remisión al Congreso de la Nación y al Presidente de la Nación que contenga: *a.* El análisis y evaluación de la ejecución de los gastos reservados otorgados a los organismos de inteligencia. *b.* La descripción del desarrollo de las actividades de supervisión y control efectuadas por la Comisión Bicameral, así como las recomendaciones que ésta estimare conveniente formular.

Art. 38: “El Poder Ejecutivo Nacional deberá incluir en la reglamentación de la ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional una nueva función denominada “Inteligencia” dentro de finalidad “Servicios de Defensa y Seguridad”, donde se agruparán la totalidad de los presupuestos correspondientes a las actividades de inteligencia, cualquiera fuere la jurisdicción en que se originen”.

Art. 38 *bis*: “Las partidas presupuestarias de los organismos del Sistema de Inteligencia Nacional que el Poder Ejecutivo nacional determine en ocasión del envío al Honorable Congreso de la Nación de la Ley Anual de Presupuesto Nacional, serán públicas y deberán cumplir con las previsiones establecidas en la Ley de Administración Financiera N° 24.156. Sólo podrán mantener carácter reservado los fondos que sean necesarios para labores de inteligencia y que su publicidad pueda afectar el normal desarrollo de las mismas. Dichos fondos estarán sometidos a los controles de la presente ley. Los organismos del Sistema de Inteligencia Nacional deberán velar por la mayor transparencia en la administración de los fondos de carácter reservado. A tal fin establecerán los procedimientos necesarios para la adecuada rendición de los mismos y la preservación de la documentación respaldatoria que sea posible, siempre y cuando no afecte la seguridad de las actividades propias de la función de inteligencia y quienes participen de las mismas”.

Art. 39: “Las erogaciones efectuadas durante el ejercicio serán documentadas mediante acta mensual firmada por los funcionarios responsables del organismo o dependencia correspondiente, que servirá de descargo ante la Contaduría General de la Nación”.

62 Para un análisis de la evolución en nuestro país de las reglas fiscales, ver FREEDMAN, Diego, “Breve crónica de las reglas fiscales en la Argentina”, *Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Finanzas Públicas y Derechos Humanos*, Nro. 21, Buenos Aires, 2020, pp. 152 y ss.

63 Es menester aclarar que también hubo leyes destinadas a generar compromisos por parte de los gobiernos provinciales como la Ley 25.235 y 25.400.

64 En la Propuesta de Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública. Art. 6° se detalla como información financiera sujeta a la transparencia activa a: “*a*) presupuesto y planes de gasto correspondientes al año fiscal en curso, así como las ejecuciones presupuestarias, desagregando la Información por rubros, e identificando los proyectos y subsidios específicos

que la transparencia fiscal puede expresarse a través de cuatro aspectos: la exhaustividad, la claridad, la fiabilidad y la puntualidad en la presentación de la información pública. El objeto es la descripción de la situación fiscal, las perspectivas financieras del Estado y la advertencia sobre los riesgos relativos al área fiscal<sup>65</sup>.

Al respecto, la Ley 25.152 dispone en el art. 8° que: “La documentación de carácter físico y financiero producida en el ámbito de la Administración Nacional tendrá el carácter de información pública y será de libre acceso para cualquier institución o persona interesada: *a*) Estados de ejecución de los presupuestos de gastos y del cálculo de recursos, hasta el último nivel de desagregación en que se procesen; *b*) Órdenes de compra, todo tipo de contratos firmados por autoridad competente, así como las rendiciones de fondos anticipados; (...) *d*) Pagos realizados por la Tesorería Nacional y por el resto de las tesorerías de la Administración Nacional; (...) *f*) Listado de beneficiarios de jubilaciones, pensiones y retiros de las Fuerzas Armadas y de Seguridad; *g*) Estado de situación, perfil de vencimientos y costo de la deuda pública, así como de los avales y garantías emitidas, y de los compromisos de ejercicios futuros contraídos...”.

Con posterioridad, se dictó el régimen de responsabilidad fiscal mediante la Ley 25.917, que tiene alcance tanto respecto del Estado Nacional como provincial. Allí se dispone el deber de publicar en las páginas web: el Presupuesto Anual y las proyecciones del Presupuesto Plurianual; la Cuenta Anual de Inversión; los informes trimestrales de ejecución presupuestaria del gasto, del stock de la deuda pública, de los programas multilaterales de financiamiento, del pago de servicios; y el nivel de ocupación del sector público<sup>66</sup>.

---

destinados a satisfacer las necesidades de ciertos grupos de la sociedad, entre ellos, las mujeres. *b*) estados de cuenta al cierre del ejercicio correspondiente a años anteriores. *c*) descripción de las políticas, lineamientos y procedimientos en materia de adquisiciones, así como los contratos otorgados. *d*) Información sobre los proyectos de obra pública y sobre aquellos que utilicen fondos públicos, generada durante las etapas de planificación, adjudicación, contratación, ejecución, supervisión, y liquidación, así como la evaluación de los resultados correspondientes. *e*) Información sobre los beneficiarios de la exención de impuestos o de incentivos fiscales. *f*) estudios, análisis, estadísticas y otros documentos análogos producidos con financiamiento proveniente de recursos públicos. *g*) reglas de gestión financiera y mecanismos de control. *h*) informes de auditoría y otros, elaborados por los órganos responsables de la supervisión de los aspectos financieros, que incluyan los principales indicadores de desempeño sobre la ejecución del presupuesto, así como un resumen de las secciones clasificadas cuando corresponda. *i*) montos destinados a gastos de cualquier tipo de programas o campañas de comunicación social y publicidad oficial, desglosando tipo de medio, proveedores, número de contrato y concepto. *j*) un listado de las empresas y personas que hayan incumplido contratos con el sujeto obligado. *k*) Información sobre todas las erogaciones del sujeto obligado destinadas a publicitar, promover, explicar o defender una política o decisión”.

65 FMI, The Fiscal Transparency Code, Volumen 1, 2019.

66 Ley 25.917, art. 7°.

Es menester señalar que estas leyes no fueron mencionadas, ni utilizadas como fundamento al momento de resolver las peticiones de acceso a la información pública, pese a que casos como “CIPPEC” e “YPF” estarían estrechamente vinculados con la actividad financiera del Estado Nacional.

La Ley 27.275 al regular el deber de transparencia también se refiere a la información pública en materia de la actividad financiera. En particular, exige que publique en la página web oficial: “d) Las escalas salariales, incluyendo todos los componentes y subcomponentes del salario total, correspondientes a todas las categorías de empleados, funcionarios, consultores, pasantes y contratados; e) El presupuesto asignado a cada área, programa o función, las modificaciones durante cada ejercicio anual y el estado de ejecución actualizado en forma trimestral hasta el último nivel de desagregación en que se procese; f) Las transferencias de fondos provenientes o dirigidos a personas humanas o jurídicas, públicas o privadas y sus beneficiarios; g) El listado de las contrataciones públicas, licitaciones, concursos, obras públicas y adquisiciones de bienes y servicios, especificando objetivos, características, montos y proveedores, así como los socios y accionistas principales, de las sociedades o empresas proveedoras...”<sup>67</sup>.

Desde ya, el gran desafío es que la información se presente en forma clara y comprensible para la ciudadanía, en distintos formatos y con un diseño amigable para su análisis y estudio<sup>68</sup>. Por otro lado, se destaca que no sólo la información se limita a la publicación del presupuesto, sino también a su ejecución, pudiendo advertir si hay subejecución o modificaciones en las partidas asignadas<sup>69</sup>.

67 Ley 27.275, art. 32.

68 En esta línea de idea se expresó que: “El presupuesto aprobado se considera un documento público que no solo es esencial para el Estado y las cámaras legislativas de ámbito nacional y subnacional, sino que también debe ser accesible para la sociedad civil, incluidos los niños y los defensores de los derechos de estos”, Comité de Derechos del Niño, Observación general núm. 19 (2016) sobre la elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño (art. 4), párr. 93.

El Código de Transparencia Fiscal del FMI dispone: “2.3. Orientación de las políticas: Los pronósticos y presupuestos fiscales deben presentarse de manera tal que se facilite el análisis de las políticas y la rendición de cuentas. 2.3.1. Objetivos de política fiscal: El gobierno enuncia objetivos claros y mensurables para las finanzas públicas y presenta informes al respecto. 2.3.2. Información sobre el desempeño: En la documentación presupuestaria se proporciona información sobre los objetivos y los resultados alcanzados en cada uno de los ámbitos de importancia de las políticas públicas”.

69 “Los Estados partes deben supervisar los presupuestos relativos a la infancia y elaborar informes sobre ellos de forma periódica, de manera que los Estados y los órganos de supervisión puedan llevar un seguimiento de los avances en la promoción de los derechos del niño conforme a lo establecido en el presupuesto aprobado (...) El Comité destaca la importancia de que se hagan públicos oportunamente los informes presupuestarios y se pongan de relieve las desviaciones entre los ingresos y gastos aprobados, revisados y efectivos en relación con la legislación, las políticas y los programas que afectan a la infancia. Comité de Derechos del Niño, *Observación general núm.*

Otro aspecto para considerar es el impacto en el plano tributario de la falta de transparencia. En el plano nacional, la Ley de Impuestos a la Ganancia y la Ley de Procedimiento Tributario, desde los cambios impuestos por las Leyes 25.784 y 25.795 (2003), introducen la noción de “jurisdicciones de baja o nula tributación”, con el fin de identificar paraísos fiscales.

Asimismo, en el documento *The 2001 Progress Report*, la OCDE excluye de la lista de paraísos fiscales a aquellos países que asumen compromisos para finalizar con la ausencia de transparencia y a realizar un efectivo intercambio de información, y los denomina “países cooperantes”. Igualmente, en el Decreto 589 de 2013, que reglamenta la ley de impuestos a las ganancias, se señala que el G20 tiene una estrategia de cuatro pilares vinculada con la transparencia fiscal internacional, en contra los paraísos fiscales y para promover la eficiencia en el intercambio de información: (i) la extensión de la red de acuerdos de intercambio de información; (ii) la adhesión del nuestro país a la Convención sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Consejo de Europa, (iii) el fortalecimiento del efectivo intercambio de información, y; (iv) la activa y positiva participación de nuestro país en el Grupo de Revisión de Pares del Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información en Materia Fiscal en el ámbito de la OCDE<sup>70</sup>.

En consecuencia, los organismos internacionales promueven una mayor transparencia fiscal y el intercambio de información a fin de limitar las posibilidades de evasión y de lavado de activos.

---

#### DIEGO FREEDMAN

Es Abogado por la Universidad de Buenos Aires. Profesor adjunto interino de su Departamento de Derecho Económico – Derecho Tributario, cátedra de la Dra. Fabiana Schafrik. Juez del Tribunal Oral de Menores nro. 2. Becario de C.E.J.A. Fue consultor de UNICEF Argentina. Asesor de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, del Senado de la Nación y del Consejo de la Magistratura de la Nación. Director de la Unidad de Derechos Humanos, Género, Trata de Personas y Narcotráfico del Consejo de la Magistratura de la Nación. Secretario de la Dirección General de Capacitación y Escuela del Ministerio Público Fiscal de la Nación.

---

*19 sobre la elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño (art. 4), 2016, párrs. 97 y 98.*

<sup>70</sup> Véase al respecto IMIRIZALDU, Juan José, “Régimen de transparencia fiscal. De países de bajo o nula tributación a no cooperadores”, *Revista de Derecho Tributario*, Nro. 5, Buenos Aires, octubre 2013.

## CÉSAR VILLENA

Es Abogado, Licenciado en Historia y Máster en Derecho & Economía y en Energía por la Universidad de Buenos Aires. Profesor adjunto interino de su Departamento de Ciencias Sociales - Elementos de Análisis Económico y Financiero. Profesor adjunto interino de la materia Introducción a la Economía y Jefe de Trabajos Prácticos de Finanzas Públicas y Derecho Tributario en la Universidad Nacional de José Clemente Paz.

# **BASES PARA LA LIBERTAD EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO ARGENTINO**

*Tomó Blanco*

Editor

**ENRIQUE ALONSO REGUEIRA**

Prólogo

**MARCELO DANIEL DUFFY**

---

**LORENZETTI - ALONSO REGUEIRA - AMESTOY - COVIELLO  
FREEDMAN - VILLENA - KODELIA - NIELSEN ENEMARK - SCHAFRIK  
SEIJAS - SPOTA - BOTO ÁLVAREZ - CASARINI - DURAND - FACIO  
GERDING - PERRINO - SALTZER CHAVEZ - ABERASTURY - CILURZO  
DUBINSKI - LISTE - MORTIER - OTERO BARBA - PÉREZ  
SILVA TAMAYO - THOMAS - TOIA - VEGA - ZICAVO**



Universidad de Buenos Aires  
Facultad de Derecho

**AJUFE**  
ASOCIACIÓN DE JURISTAS Y LEGALES FISCALISTAS DE LA  
REPÚBLICA ARGENTINA



ASOCIACIÓN  
DE DOCENTES

UBA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES



FUERO EN LO CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO FEDERAL

*1ª Edición: Enero de 2025*

Bases para la Libertad en el Derecho Administrativo Argentino - Tomo Blanco / Enrique Alonso Regueira ... [et.al.] 1a. edición - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Asociación de Docentes de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, 2025.

578 p. ; 23x16 cm.

ISBN 978-987-46364-2-3

1. Bases de Datos. I. Alonso Regueira, Enrique.  
CDD 342

### **Edición:**

© Asociación de Docentes  
Facultad de Derecho y Ciencias Sociales  
Universidad de Buenos Aires

Prohibida su reproducción total por cualquier medio, sin expresa autorización de la editora. Permitida su reproducción parcial con la indicación expresa y clara de la editora, artículo, autor y página.

Todos los trabajos son de la responsabilidad exclusiva de los autores.

(Las opiniones vertidas en este trabajo son  
responsabilidad exclusiva del autor)

ASOCIACIÓN DE DOCENTES  
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES  
UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES  
Av. José Figueroa Alcorta 2263  
(C1425CKB) Buenos Aires - Argentina

## COMISIÓN ACADÉMICA EDITORIAL

Luisella Abelleyro	Edgardo Tobías Acuña
Santiago Paredes Adra	Federico Martín Amoedo
Andrés Ascárate	Tomás Brandan
Ignacio Bence Pieres	Paula Brunetti
Mario Cámpora	Luis Casarini
María Ceruli	Dominique Ekstrom
Rosario Elbey	Hernán Gerding
Federico Giacoia	Lorena González Rodríguez
Nazareth Azul Imperiale	Ángeles Lausi
Facundo Maciel Bo	Milagros Marra
Lucia Martín	Lucía Flavia Ojeda
Gimena Olmos Sonntag	Lautaro Pittier
Matías Posdeley	Marina Prada
Gerardo Ruggieri	Juan Ignacio Stampalija
Juan Ignacio Sueldo	Maximiliano Werner

# BASES PARA LA LIBERTAD EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO ARGENTINO

*Tomo Amarillo*

Editor

**ENRIQUE ALONSO REGUEIRA**

Prólogo

**JORGE EDUARDO MORÁN**



ROSENKRANTZ - ALONSO REGUEIRA - CANDA - CAPPONI - CICERO  
DAMSKY - FIGUEREDO - GUSMAN - GUTIÉRREZ COLANTUONO - HUBEÑAK  
LARA CORREA - RAMOS - SCHEIBLER - ABERASTURY - AMOEDO  
PITTIER - CONDE - ENRICI - GARCÍA MORITÁN - GARCÍA PULLÉS  
ISABELLA - MARRA - MARRA GIMÉNEZ - SAMMARTINO - SANTANGELO  
ALVAREZ TAGLIABUE - CARRILLO - MONOD NÚÑEZ - COMADIRA  
FOLCO - KODELIA - THEA - MARCHETTI - MARTÍNEZ - OLMOS SONNTAG



Universidad de Buenos Aires  
Facultad de Derecho

**AJUFE**  
Asociación de Juristas y Académicos de la  
República Argentina



ASOCIACIÓN  
DE DOCENTES

UBA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES



FUERO EN LO CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO FEDERAL

# BASES PARA LA LIBERTAD EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO ARGENTINO

*Tomo Celeste*

Editor

**ENRIQUE ALONSO REGUEIRA**

Prólogo

**LEANDRO VERGARA**

---

MAQUEDA - ALONSO REGUEIRA - CIMINELLI - DIANA - FERNÁNDEZ  
GELLI - LÓPEZ - MONTI - REJTMAN FARAH - RODRÍGUEZ - SAGGESE  
TREACY - WÜST - BUTELER - CASARINI - LÓPEZ CASTIÑEIRA  
CERTOMA - GALLEGOS FEDRIANI - HEILAND - MACIEL BO - RUBIO  
STUPENENGO - VINCENTI - YLARRI - BARRA - BRANDAN - CORMICK  
ERBIN - LOSA - SACRISTÁN - SALVATELLI - STORTONI



Universidad de Buenos Aires  
Facultad de Derecho

**AJUFE**  
ASOCIACIÓN DE JUECES Y FISCALES DE LA  
REPÚBLICA ARGENTINA



ASOCIACIÓN  
DE DOCENTES

UBA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES



FUERO EN LO CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO FEDERAL