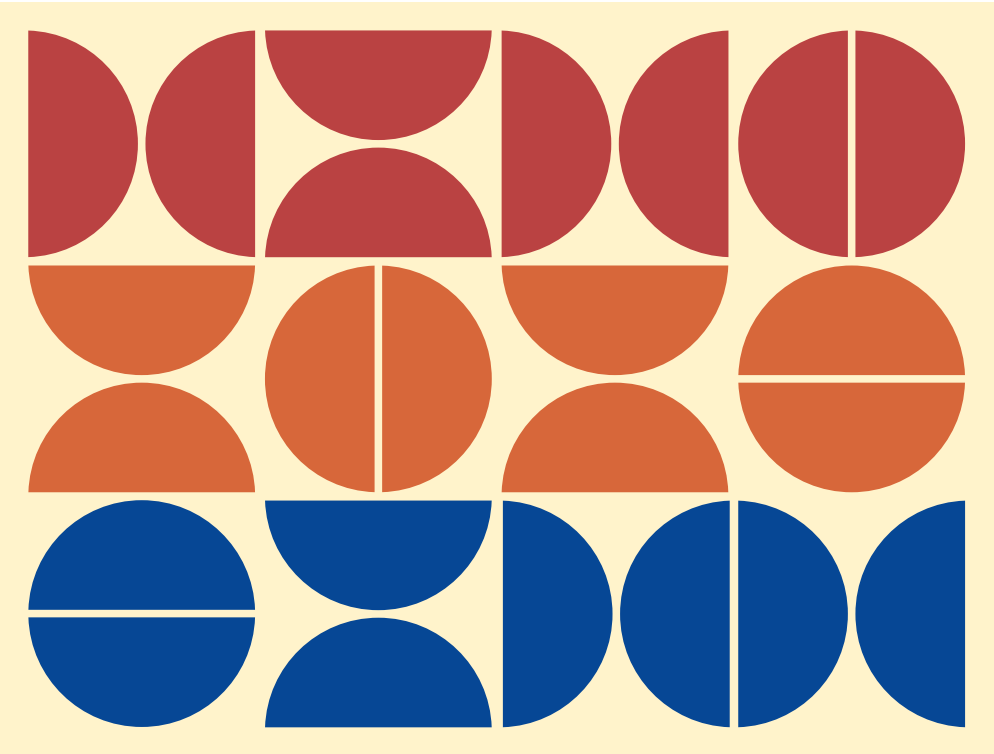
COLECCIÓN JUSTICIA ABIERTA

DIÁLOGOS SOBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y OTROS DERECHOS FUNDAMENTALES

Coordinadores: Inés Selvood, Eugenia Braguinsky y Carlos Mas Velez



Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires
Consejo de la Magistratura

JUS BAI RES EDITORIAL

Diálogos sobre acceso a la información y otros derechos fundamentales

Coordinadores: Inés Selvood, Eugenia Braguinsky y Carlos Mas Velez

www.editorial.jusbaires.gob.ar
editorial@jusbaires.gob.ar
fb: /editorialjusbaires
Av. Julio A. Roca 534 [C1067ABN]
+5411 4011-1320

Sello Buen Diseño argentino

Diálogos sobre acceso a la información y otros derechos fundamentales / Laura Neuman ... [et al.]
Coordinadores: Inés Selvood; Eugenia Braguinsky; Carlos Mas Velez. - 1ª ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Editorial Jusbaires, 2026.
264 p. ; 22 x 16 cm.

ISBN 978-987-768-494-0

1. Derecho a La Información. I. Neuman, Laura II. Selvood, Inés, comp. III. Braguinsky, Eugenia, comp.
CDD 340

© Editorial Jusbaires, 2026

Hecho el depósito previsto según Ley N° 11723

Declarada de interés por la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Res. Nº 543-2018

Consejo Editorial
Presidente:

Horacio Corti

Miembros:

Karina Leguizamón

Manuel Izura

Javier Alejandro Buján

Mariana Díaz

Alejandra García

Editorial Jusbaires
Coordinación General: Alejandra García

Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires
Consejo de la Magistratura

Autoridades

Presidenta
Karina Leguizamón

Vicepresidente 1º
Horacio Corti

Vicepresidente 2º
Manuel Izura

Consejeros
Luis Duacastella Arbizu
Rocío Mercedes López Di Muro
Marcelo Meis
Jorge Rizzo
Lorena Clienti
Gabriela Zangaro

Secretaria de Administración General y Presupuesto
Genoveva Ferrero

ÍNDICE

Introducción
Inés Selvood, Eugenia Braguinsky y Carlos Mas Velez.... 9

El acceso a la información como una herramienta poderosa para combatir la violencia basada en género en América Latina
Laura Neuman y Marisa Miodosky..... 13

Acceso a la información como llave para el derecho de acceso a justicia: la experiencia de la Dirección de Participación Ciudadana, Acceso a Justicia y Derechos Universales en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Jessica Malegarie, Fernando Macharelli y Cesira Bórmida..... 39

Acceso a la información pública y grupos vulnerables
María Gracia Andía y Rocío Valdez..... 61

Acceso a la información y derecho a la salud: la disponibilización de la información a partir de la experiencia de la plataforma "Dónde"
Leandro Cahn, Betiana Cáceres y Paloma Loreti Gambaccini..... 87

El acceso a la información pública en el contexto de la agenda de Justicia Abierta
Álvaro Herrero..... 101

Acceso a la información pública, privacidad y protección de datos personales
Juan Agustín Otero..... 127

Acceso a la información pública y lenguaje claro
Gisela Candarle y Lorena Tula del Moral..... 147

El acceso a la información pública: un derecho llave hacia otros derechos civiles
Renato Berrino Malaccorto y Mercedes de los Santos... 181

Derecho de acceso a la información y datos abiertos: una sinergia para la transparencia
Natalia Carfi..... 203

Cuando el poder esconde, la sociedad pregunta. Algunos pasos adelante y algunas dudas en materia de acceso a la información
Pablo Secchi y Ana Pichón Riviere..... 221

Transparencia en retroceso: obstáculos al acceso a la información pública y su impacto en el derecho a protestar en Argentina. El caso de las protestas y el Ministerio de Seguridad de la Nación
Mariela Belski y Noelia Garone..... 235

Introducción

La publicidad de los actos públicos, una de las premisas de la república, es algo indiscutido en las democracias modernas. El derecho a saber de la ciudadanía para con las actividades gubernamentales no solo se expresa en las demandas particulares o colectivas sino que es, también, la piedra fundamental del periodismo y de la comunicación ciudadana.

Las leyes de acceso a la información, aprobadas mayormente luego del cambio de siglo en nuestros países latinoamericanos, son ejemplares en su letra, no tan efectivas en la práctica. Sin embargo, su sanción implicó un avance en materia institucional y en las políticas de prevención de la corrupción. En este sentido, cabe recordar que la Convención Interamericana Contra la Corrupción de 1996 y la Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción de 2003 sirvieron para impulsar las normas sobre acceso a la información en los países de la región. Estos tratados internacionales introdujeron otra perspectiva en el diseño de políticas públicas contra la corrupción: ya no bastaba con el castigo sino que se tornó necesario contar con herramientas para la prevención y la promoción de la transparencia. El acceso a la información, entonces, se convirtió en un elemento central para el control de la ciudadanía y la rendición de cuentas.

La disparidad en la calidad de las normas y la importancia de disponer de estándares regionales llevó a que en el año 2010 la Organización de Estados Americanos (OEA) emitiera la Ley Modelo Interamericana de Acceso a la Información Pública y una actualización en 2020, dando cuenta de los avances tecnológicos y los aprendizajes obtenidos durante los 10 años que transcurrieron entre una y otra. Además, en 2015, fueron adoptados por las Naciones Unidas los Objetivos de Desarrollo Sostenible (en adelante ODS) como un llamamiento universal para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que para el 2030 todas las personas disfruten de paz y prosperidad. Más allá de que uno de estos objetivos, el número 16 "Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales", abarca específicamente a la garantía del

derecho humano de acceder a la información en manos del Estado, lo que nos motiva para la presentación de este nuevo libro es el compromiso que adoptaron todos los países de "no dejar a nadie atrás".

De esta manera, el acceso a la información ya no solo debe permitir la rendición de cuentas y el control ciudadano sobre los actos públicos, sino también debe convertirse en un instrumento para garantizar el ejercicio de otros derechos. Si bien esta perspectiva no es nueva, la idea de que el ejercicio del derecho a saber permite a todas las personas –y especialmente a aquellas en situación de vulnerabilidad– acceder a información que posibilite el pleno desempeño de sus derechos y tener una vida digna, debe ocupar un lugar central en las agendas de los Estados y los organismos especializados.

En la actualidad, es imposible escindir el derecho de acceso a la información de las políticas de apertura y gobierno abierto. Las nuevas tecnologías –y así lo reflejan las últimas normas sancionadas y la Ley Modelo 2.0 de la OEA– permiten que la ciudadanía pueda acceder al dato primario o a los conjuntos de datos que sirven para la toma de decisión. Sin duda, este avance significó una democratización de la información, en tanto no solo se accede a la que tiene y produce el Estado sino también a la que generan nuevos usuarios a partir de lo publicado por los organismos públicos. Finalmente, cuanta más información mayor será la capacidad de tomar decisiones responsables.

A lo largo de las páginas de este libro, diferentes autores y autoras dialogarán sobre las formas en que la garantía del acceso a la información colabora, por ejemplo, con el derecho a la salud, específicamente dentro de las políticas públicas vinculadas al VIH/SIDA. De igual manera, se analizará la importancia que el acceso a la información implica para la igualdad de género y la promoción de políticas públicas que incluyan a las mujeres, diversidades y grupos vulnerables. Por otro lado, también se abordará cómo la información pública debe utilizar el lenguaje claro para, por ejemplo, facilitar el acceso a la justicia.

Además, esta obra –como ya hemos mencionado– hará visible la manera en que el acceso a la información resulta un pilar central para el fortalecimiento de las instituciones democráticas y la promoción de la transparencia. En este sentido, algunos autores subrayarán el vínculo con las políticas de integridad y lucha contra la corrupción, el ejercicio de los derechos civiles y políticos, y las políticas de apertura.

Un debate que este libro retoma es la potencial colisión entre el derecho de acceso a la información pública y el de la privacidad y protección de los datos personales. Se abordará un posible conflicto, delineando soluciones para una armónica convivencia.

Para concluir, agregamos que nuestro propósito fue pensar un libro que sirviera para promover el derecho de acceso a la información pública dentro del paradigma de la justicia abierta bajo la perspectiva de los derechos humanos.

Inés Selvood, Eugenia Braguinsky y Carlos Mas Velez

El acceso a la información como una herramienta poderosa para combatir la violencia basada en género en América Latina

Laura Neuman* y Marisa Miodosky**

Introducción

A pesar de los avances en la igualdad de género en América Latina,[1] millones de mujeres siguen sin conocer y ejercer sus derechos debido a la falta de acceso a la información pública. Esta situación restringe sus

* Asesora Senior de la Oficina del Vicepresidente de Programas de Paz del Carter Center y directora de la Campaña Informando a las Mujeres, Transformando Vidas de esa organización. Ha dedicado su carrera a promover el derecho de acceso a la información, fomentando la transparencia y el empoderamiento de las comunidades marginadas en todo el mundo. Creó la "Herramienta de Evaluación de Implementación" para leyes de acceso a la información e integró la perspectiva de género en todos sus proyectos. Ha escrito numerosas publicaciones sobre transparencia y prevención de la corrupción y ha asesorado a instituciones como la ONU, el Departamento de Estado de EE. UU., el Banco Mundial y el BID. Antes de unirse al Carter Center en 1999, trabajó como abogada en Legal Action of Wisconsin. Es abogada por la Universidad de Wisconsin.

** Asesora para la Campaña Informando a las Mujeres, Transformando Vidas del Centro Carter. Cuenta con más de 20 años de experiencia en desarrollo social trabajando para el Banco Mundial, el BID, FONPLATA y el Foreign, Commonwealth & Development Office del Reino Unido. Entre 2017 y 2020 coordinó la Estrategia de Igualdad de Género de la Ciudad de Buenos Aires, liderando la transversalización de la perspectiva de género en la administración a través del Sistema de Indicadores de Género. Por este trabajo, ella y su equipo recibieron en 2019 el Premio al Mejor Servicio Civil del Mundo Promoviendo la Igualdad de Apolitical, organización que en 2024 también la incluyó en su lista de las 50 Personas Más Influyentes en Igualdad de Género a nivel global. Es politóloga (UBA) y Máster en Desarrollo Social Sostenible por la Universidad de Brandeis (EE. UU., becaria Fulbright). Las autoras agradecen a Marcos Mendiburu los comentarios que realizó a una versión previa a este artículo.

1. Pal, Kusum Kali; Piaget, Kim; Zahidi, Saadia y Baller, Silja, *Global Gender Gap Report 2024*. Disponible en: https://www.weforum.org/publications/global-gender-gap-report-2024/digest/ [fecha de consulta: 28/11/2024].

posibilidades de usar servicios públicos para satisfacer necesidades, desarrollar sus potenciales y vivir vidas libres de violencia.

Desde una perspectiva de género, las mujeres encuentran *mayores* obstáculos que los varones en el ejercicio del derecho a la información. De acuerdo con investigaciones realizadas por el Centro Carter, esto se debe a varias razones entre las que destacan la división sexual del trabajo que las carga con mayores responsabilidades de cuidado y limita su tiempo, el miedo a la discriminación o represalias por parte de autoridades o sus propias familias, el desconocimiento sobre cómo hacerlo, y la falta de los recursos económicos asociados a los niveles de pobreza que afectan más a las mujeres.[2] A esas limitaciones se suman factores contextuales que también dificultan que las mujeres ejerzan el derecho a pedir y recibir información, tales como normas culturales, conductas esperadas de las mujeres (roles de género), analfabetismo y acceso a la educación.

Contar con información pública relevante puede ayudar a las mujeres a tomar decisiones más efectivas sobre sus vidas y las de sus comunidades y, sin duda, a superar situaciones de violencia de género. Por violencia de género se entiende a la violencia dirigida contra una mujer por el hecho de ser mujer o que afecta a las mujeres de manera desproporcionada. Incluye actos que infligen daño o sufrimiento físico, mental o sexual, amenazas de tales actos, coacción y otras privaciones de libertad.[3]

Para que las mujeres accedan a la información pública que necesitan, los gobiernos deben tener en cuenta las dificultades que ellas enfrentan y desarrollar estrategias que logren superar estos impedimentos. Así podrán llegar a las mujeres con lenguajes apropiados, datos relevantes y a través de medios efectivos, donde ellas se encuentren.

Este documento describe cómo las mujeres acceden a la información y las barreras que enfrentan en el ejercicio de ese derecho y cómo esto imposibilita vidas dignas y libres de violencia. Asimismo,

2. Neuman, Laura, "The Right of Access to Information: Exploring Gender Inequities", Institute of Development Studies and Partner Organisations. Report, 2016. Disponible en: https://www.academia.edu/76507910/The_Right_of_Access_to_Information_Exploring_Gender_Inequities [fecha de consulta: 27/02/2025].

3. ONU Mujeres, "Violencia de Género". Disponible en: ttps://unric.org/es/la-violencia-de-genero-segun-la-onu/ [fecha de consulta: 27/02/2025].

comparte una serie de buenas prácticas implementadas por los gobiernos de Buenos Aires, San Pablo y Montevideo, que consideraron los obstáculos que enfrentan las mujeres y facilitaron el acceso a la información pública sobre servicios de prevención y abordaje de violencia de género en el marco de la campaña "Informando a las Mujeres, Transformando Vidas"[4] del Centro Carter. Finalmente, el documento busca inspirar a otros gobiernos subnacionales a trabajar por el derecho al acceso a la información desde una perspectiva proactiva y de género a fin de avanzar en la construcción de sociedades más igualitarias y prósperas.

Desigualdades de género y su impacto en el derecho al acceso a la información de las mujeres

Las desigualdades de género estructurales condicionan el acceso de las mujeres a la información pública y reproducen ciclos de exclusión que limitan su participación en la vida pública. En muchos casos, además, las condicionan a seguir viviendo con opresión en la vida privada.

Desde una perspectiva feminista, el acceso desigual a la información no puede analizarse de manera aislada, sino como parte de un entramado interseccional de opresiones que incluyen la feminización de la pobreza, la división sexual del trabajo, el desigual acceso a recursos incluido el trabajo y la tierra, la violencia de género y las restricciones para la participación política. Según datos del Observatorio de Igualdad de Género de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe en América Latina (CEPAL),[5] por cada 100 hogares encabezados por hombres en situación de pobreza, hay 121 hogares encabezados por mujeres en la misma condición, y esta brecha se amplía en algunos países como Uruguay, donde hay 150 hogares pobres con jefatura femenina, cada 100 hogares pobres encabezados por varones. La feminización de la pobreza repercute directamente en la capacidad de las mujeres para

4. Para más información de la campaña, visite el sitio web disponible en: https://www.cartercenter.org/peace/ati/info4women.html [fecha de consulta: 22/01/2025].

5. Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. "Índice de feminidad de hogares pobres", 2023. Disponible en: https://oig.cepal.org/es/indicadores/indice-feminidad-hogares-pobres [fecha de consulta: 20/02/2025].

ejercer derechos básicos, incluido el acceso a la información. Por ejemplo, el costo de desplazarse para presentar solicitudes de acceso a la información o así como acceder a centros públicos para pedir información sobre servicios y derechos puede ser prohibitivo para muchas mujeres, especialmente para aquellas que residen en contextos rurales o precarizados. Lo mismo aplica a los costos asociados a conexiones de Internet.

La división sexual del trabajo y la sobrecarga de responsabilidades de cuidado, conceptualizadas por Silvia Federici[6] como parte de la "reproducción social", refuerzan estas barreras. En América Latina, las mujeres dedican, en promedio, tres veces más tiempo que los hombres a tareas de cuidado no remuneradas,[7] lo que reduce drásticamente el tiempo y los recursos disponibles para buscar información, analizarla y utilizarla en beneficio propio o comunitario.

Además, el acceso a la información exige no solo tiempo, sino en muchos países y ciudades también alfabetización digital y acceso a tecnologías. Según la Unión Internacional de Telecomunicaciones,[8] la brecha digital de género persiste, con 189 millones de mujeres menos que hombres accediendo a Internet en 2024. Las brechas son globales, pero se acentúan en los países de medianos y bajos ingresos donde se encuentran la mayoría de los países latinoamericanos Este dato no debe pasar desapercibido para los gobiernos que buscan informar a las mujeres. Si sus estrategias son exclusiva o predominantemente digitales, un porcentaje significativo de las mujeres no podrá acceder a la información.

En el ámbito político, la subrepresentación de las mujeres en los espacios de poder también limita su acceso a información estratégica. A modo de ejemplo, en 2021 según la CEPAL, solo el 15% de los alcaldes

6. Federici, Silvia, *Revolution at Point Zero: Housework, Reproduction, and Feminist Struggle*, Oakland, CA, PM Press, 2012. Disponible en: https://images.xhbtr.com/v2/pdfs/1626/Revolution_at_point_zero-part1.pdf

7. Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, "Tiempo total de trabajo". Disponible en: https://oig.cepal.org/es/indicadores/tiempo-total-trabajo [fecha de consulta: 20/03/2025].

8. Unión Internacional de Telecomunicaciones, "The gender digital divide". Disponible en: https://www.itu.int/itu-d/reports/statistics/2024/11/10/ff24-the-gender-digital-divide/ [fecha de consulta: 20/03/2025].

en América y el 35,8% de las representantes legislativas eran mujeres.[9] La menor representación de las mujeres en la política refuerza la invisibilización de sus necesidades e intereses en el diseño de políticas públicas. Asimismo, la violencia política de género, agravada por su propagación en entornos digitales, añade una capa de obstáculos. Investigaciones de Amnistía Internacional para Argentina y otros países[10] muestran cómo la esfera pública digital, lejos de ser un espacio igualitario, reproduce dinámicas de exclusión y hostilidad hacia las mujeres. Numerosas activistas, periodistas y políticas optan por la autocensura para evitar ataques, lo que reduce su participación en la vida pública y por ende, su demanda y uso de información pública para actividades de incidencia.

Finalmente, con bastante frecuencia sucede que la información que los gobiernos eligen comunicar no es la más relevante para las mujeres. Las áreas a cargo de los servicios para ellas están generalmente cortas de presupuesto, lo que las imposibilita a hacer campañas o esfuerzos masivos para comunicar los servicios que ofrecen.

Estos factores combinados evidencian cómo las estructuras patriarcales no solo restringen el acceso de las mujeres a la información, sino que además perpetúan su exclusión de los procesos de toma de decisiones, imposibilitan que puedan exigir rendición de cuentas a sus gobiernos y las condenan a una ciudadanía incompleta.

Superar estas barreras requiere no solo un análisis crítico desde la perspectiva de género, sino también la implementación de políticas públicas que reconozcan y actúen sobre estas desigualdades que se exacerban en el caso de mujeres indígenas, que viven en zonas rurales y son jóvenes o mayores, garantizando que el acceso a la información sea verdaderamente universal y transformador.

9. Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, "Mujeres alcaldesas electas". Disponible en: https://oig.cepal.org/es/indicadores/mujeres-alcaldesas-electas [fecha de consulta: 20/02/2025].

10. Amnistía Internacional, "Muteadas", 2024. Disponible en: https://amnistia.org.ar/wp-content/uploads/delightful-downloads/2024/10/Muteadas_InformeCompleto.pdf [fecha de consulta: 14/03/2025].

Acceso a la información pública y violencia de género

Existe un vínculo directo entre la falta de acceso a la información y la vulnerabilidad de las mujeres que sufren violencia de género. Muchas de ellas no recurren a servicios públicos para asesorarse, denunciar o recibir asistencia por desconocimiento. Los datos de la CEPAL,[11] sobre la base de encuestas realizadas en 8 países de América Latina entre 2019 y 2024, muestran que el 87,3% de las mujeres que experimentaron situaciones de violencia (en el ámbito público o privado) no buscaron ayuda ni denunciaron los hechos de violencia ante dichas situaciones. Entre las razones esgrimidas por las víctimas para no formular denuncias, cerca de un 35% declara que ello se debió sobre todo a que "no sabía a qué institución acudir" o al "miedo o temor a las consecuencias o represalias".

De acuerdo con CEPAL:

> Es relevante considerar este contexto general de falta de acceso por parte de las víctimas y sobrevivientes a los servicios y respuestas públicas para atender los casos de violencia por razón de género. La falta de adopción de medidas adecuadas para el esclarecimiento de los hechos de violencia envía el mensaje de que esta vulneración de los derechos humanos de las mujeres no es suficientemente relevante para ser considerada en su real gravedad y magnitud, lo que favorece la reproducción de la violencia por razón de género.[12]

La Agenda 2030 de Naciones Unidas reconoce el derecho al acceso a la información dentro del Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 (en adelante ODS). Este último promueve sociedades justas, pacíficas e inclusivas y su progreso se analiza en conjunto con otros indicadores que miden la efectividad de las instituciones y la justicia. El progreso de América Latina y el Caribe para este ODS es similar al del conjunto de países a nivel global y, de acuerdo a la semaforización de la CEPAL, está en color amarillo. Esto significa que la tendencia es correcta pero falta bastante para alcanzar la meta. La región también

11. CEPAL, "Actuar con sentido de urgencia para prevenir y poner fin a los feminicidios. Violencia Feminicida en Cifras: América Latina y el Caribe", Nº 3, Santiago, 2024. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/69e978aa-ff89-4afb-afbb-e5d39904b9b1/content [fecha de consulta: 20/11/2024].

12. Ibídem, p. 15.

se mueve en la misma orientación y al compás del mundo en su capacidad para prevenir la violencia. En ambos casos los esfuerzos son insuficientes y se necesita acelerar para lograr su cumplimiento. Sin embargo, la región está peor que el mundo en materia de reducción de la violencia y muertes relacionadas y el pronóstico tampoco es favorable. Este indicador refiere particularmente al número de víctimas de homicidios intencionales por cada 100.000 habitantes, desglosado por sexo y edad, y es aquí donde se incluyen los femicidios. Lo cual reafirma la necesidad de redoblar esfuerzos para abordar la violencia basada en género.[13]

América Latina tiene un déficit en la producción y disponibilización de información pública de calidad y actualizada sobre violencia de género, lo cual complica la formulación de políticas públicas y su evaluación.[14] Por otro lado, la escasez de estadísticas públicas limita la conversación pública informada y la concientización, generando un círculo vicioso.

Los datos disponibles muestran una situación muy preocupante. Según la CEPAL, en 2023 todos los países de América Latina y el Caribe contaban con leyes destinadas a prevenir y poner fin a la violencia contra las mujeres y 19 países habían aprobado leyes y protocolos que penalizaban el feminicidio o la muerte violenta de mujeres por razones de género. Desde 2015 a 2023 parece haber una correlación levemente positiva entre la presencia de leyes y la tasa de femicidios. En 4 países la tasa bajó, en 5 se mantuvo igual y en 5 aumentó. En cualquier caso, a pesar de los avances legislativos, la violencia contra las mujeres y las niñas sigue siendo preocupante en la región: en 2023, 11 de los 18 países de América Latina que reportaron datos sobre feminicidio tenían tasas superiores a una víctima por cada 100.000 mujeres.[15]

13. CEPAL; Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), "La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la Agenda Regional de Género en América Latina y el Caribe: indicadores de género a 2023", 2024.

14. Ídem.

15. CEPAL, "Actuar con sentido…", *op. cit.*

El derecho a pedir información versus la transparencia activa desde una mirada de género

América Latina se encuentra entre las regiones con mayor cantidad de países (76%) que cuentan con leyes que regulan el acceso a la información pública.[16] En los países latinoamericanos federales muchos gobiernos subnacionales reflejan la legislación que garantiza el acceso a la información nacional a nivel local. Dichas legislaciones contemplan mecanismos para que las personas accedan a la información requerida a través de (i) la presentación de solicitudes que presentan ante las agencias obligadas de brindarla y (ii) de manera proactiva a través de la publicación intencionada de la información, mecanismo que se abordará más adelante. Las agencias que reciben y tramitan las solicitudes de acceso a la información son secretarías o direcciones que dependen de los poderes ejecutivos y tienen como función complementaria fomentar el derecho de acceso a la información dentro y fuera de la administración pública.

Los mecanismos para presentar las solicitudes varían de país a país y también en los gobiernos subnacionales. Muchos de ellos incluyen opciones digitales que evitan la presencialidad. Quienes recepcionan los pedidos son los encargados de conseguir la información ante las agencias que la tienen y dar respuesta a los/as solicitantes. Si la persona solicitante no está satisfecha con la respuesta, puede presentar un reclamo o apelación ante los órganos garantes. La resolución frente a la apelación puede ser denegada o bien justificada, y en este caso, debe ser satisfecha, pudiendo conllevar o no una sanción a la institución.

Sin embargo, las leyes de acceso a la información generalmente no contienen referencias directas a la perspectiva de género. Aunque pueden incluir el principio de no discriminación, esto no siempre se traduce

16. UNESCO. "Report on Public Access to Information (SDG 16.10.2), 2021. Disponible en: https://www.unesco.org/reports/access-to-information/2021/en/ati-adoption [fecha de consulta: 19/03/2025].

en políticas y acciones concretas que consideren las necesidades específicas de las mujeres.[17] Es por ello que como asegura Neuman:

> La realidad, no obstante, sigue siendo un duro recordatorio de la brecha entre la aspiración y la práctica, ya que el derecho de acceso a la información continua esquivo a la mayoría de las mujeres.[18]

Como resultado de lo anterior, las mujeres tienen más dificultades para realizar los pedidos de acceso a la información. Datos de México muestran la existencia de una brecha sostenida en los últimos veinte años (desde el inicio hasta casi el final de la existencia del INAI), donde los varones realizan casi el doble de pedidos de acceso a la información que las mujeres.[19]

Además, las mujeres tienden a hacer pedidos de acceso con menos conocimiento de cómo funciona la institución, sus derechos y garantías al respecto. En México, las mujeres que presentaron pedidos de acceso lo hicieron con un índice de *expertise* más bajo que los varones.[20]

Entre los desafíos que enfrentan las mujeres para hacer los pedidos de acceso a la información la literatura menciona el desconocimiento sobre los canales para hacer una solicitud. En una encuesta realizada en algunos países de la región Chile y Uruguay mostraron brechas de género en el conocimiento de portales y mecanismos para hacer solicitudes.[21]

A veces, sucede que la información que solicitan las mujeres se entrega en un formato, lenguaje o con datos que no son útiles para ellas.

17. García Quesada, Ana Isabel, "Aprendizajes en COHESIÓN SOCIAL: Incorporación del enfoque de género en los sistemas y políticas de transparencia y acceso a la información pública en América Latina", en *Herramientas Eurosocial*, Nº 58, 2021. Disponible en: https://redrta.org/wp-content/uploads/2021/05/Estudio-Incorporacion-del-enfoque-de-genero.pdf [fecha de consulta: 20/02/2025].

18. Neuman, Laura, "Promoción de la equidad de género en el derecho de acceso a la información", UNESCO, 2022. Disponible en: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000381684_spa [fecha de consulta: 19/03/2025].

19. Tapia Reyes, Jésica Edith, "Perspectiva de Género y Derecho de Acceso a la Información en México: Explorando las Experiencias de las Mujeres desde las Solicitudes de Acceso a la Información", 2023. Disponible en: https://openheroines.org/blog/perspectiva-de-genero-y-derecho-de-acceso-a-la-informacion-en-mexico-explorando-las-experiencias-de-las-mujeres-desde-las-solicitudes-de-acceso-a-la-informacion [fecha de consulta: 14/02/2025].

20. Ídem.

21. García Quesada, Ana Isabel, *op. cit.*

En muchas ocasiones ellas no reclaman, o lo hacen en menor medida cuando la respuesta es denegada o insatisfactoria. Las limitaciones estructurales mencionadas en la sección previa, contribuyen a que las mujeres ejerzan su derecho en menor medida que los varones.

Estudios del Centro Carter en Guatemala[22] y en países de otras regiones encontraron que muchas mujeres no acceden a información pública o hacen pedidos de acceso por temor a ser discriminadas u hostigadas por los funcionarios a cargo de proporcionar esa información. Además, muchas mujeres en diferentes países de América Latina se comunican en lenguas y dialectos no oficiales, diferentes al idioma en el que se provee la información pública, lo que dificulta realizar esos pedidos.

Transparencia activa y género

Además de la posibilidad de requerir la información, todas estas leyes obligan a los gobiernos a divulgar proactivamente contenidos sin necesidad de que se presente una solicitud. Este enfoque denominado "Transparencia Activa" se basa en cuatro factores principales:

- informar al público sobre las leyes y los derechos,
- facilitar la rendición de cuentas,
- alentar la participación en la toma de decisiones, y
- brindar acceso a los servicios gubernamentales.

Existe una serie de estándares mínimos sobre el contenido a publicar. La "Ley Modelo Interamericana 2.0", auspiciada por la Organización de Estados Americanos, propicia este mecanismo e incluye la perspectiva de género desde su diseño en el artículo 24 "Difusión y política de género". Allí se recomienda a los sujetos obligados a diseminar información de interés para las mujeres, incluyendo temas relacionados con la discriminación y violencia de género, y a generar estadísticas sobre estos temas.

Además de los contenidos hay una serie de principios, que se enuncian más adelante, que las políticas de transparencia activa ideal-

22. Centro Carter, "Las mujeres y el derecho al acceso a la información en Guatemala: estudio de metodología mixta, 2015. Disponible en: https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/ati/guatemala-ATI.sp.pdf [fecha de consulta: 11/01/2025].

mente deben respetar.[23] En caso de que esto ocurriera, muchos de los obstáculos que enfrentan las mujeres en el ejercicio de su derecho al acceso a la información quedarían superados.

- Disponibilidad: la información debe ser publicada a través de múltiples canales de comunicación para llegar a todos los sectores de la población, incluyendo el uso de Internet y otros medios como tablones de anuncios, folletos, bibliotecas públicas, teléfonos móviles, radio y televisión.
- Localización: la información debe estar organizada de forma que sea fácil de encontrar para los usuarios.
- Relevancia: la información debe ser útil y estar organizada de forma que sea significativa para el usuario final.
- Comprensión: la información clave debe presentarse de forma clara y comprensible para el público en general, en los idiomas de las comunidades usuarias.
- Economía o gratuidad: la información debe ser gratuita si se proporciona electrónicamente, y las clases básicas de información como leyes y presupuestos deben ser siempre gratuitas.
- Actualización: la información debe actualizarse periódicamente. También se debe indicar claramente cuándo se publicó o actualizó la información.

Desde una perspectiva de género, la información oportuna y de calidad es esencial para actuar de manera eficaz y pertinente en la prevención de la violencia contra las mujeres.[24] Esto implica que, si las mujeres no tienen acceso a información clara y relevante sobre cómo prevenir la violencia, o cómo reaccionar ante ella, su capacidad para encontrar protección disminuye.

23. Darbishire, Helen, "Proactive Transparency: The future of the right to information?", Governance Working Paper series, Working Paper, Access to Information Program, World Bank Institute, 2009. Disponible en: https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/730c2d07-758d-5b8e-a4ee-73e21247444f/content [fecha de consulta: 18/12/2024].

24. CEPAL, "Actuar con sentido…", *op. cit.*

La campaña Informando a las Mujeres, Transformando Vidas

En 2021, el Centro Carter, una organización sin fines de lucro fundada por el expresidente Jimmy Carter y su mujer Rosalynn, que trabaja por la paz, la salud y la justicia, se embarcó en un proyecto global innovador para apoyar a gobiernos locales en la implementación de los principios de la transparencia activa con enfoque de género y contribuir a que las mujeres puedan pedir y recibir información pública: la campaña Informando a las Mujeres, Transformando Vidas (IWTL, por sus siglas en inglés).[25] Hasta enero del 2025, 35 ciudades, organizadas en tres grupos, han formado parte de la Campaña, cuyo objetivo es crear un movimiento global que abogue por el derecho de las mujeres al acceso a la información. En cada ciudad la Campaña tiene una duración de entre 18 y 24 meses.

IWTL trabaja con gobiernos locales en ciudades comprometidas con la promoción de los derechos de las mujeres y el acceso a la información. Los gobiernos locales son la columna vertebral de la administración pública y de la prestación de servicios. Ellos afectan las vidas de los ciudadanos de manera diaria y asisten a los más vulnerables con la intención de mejorar su calidad de vida.

La teoría del cambio de la Campaña establece que una barrera importante para el acceso de las mujeres a los servicios públicos provistos por los gobiernos locales es la falta de información sobre ellos. En ese sentido, IWTL trabaja con los gobiernos locales para identificar un servicio que está subutilizado toda vez que las mujeres no lo conocen o no saben cómo acceder al mismo, y junto con los servidores públicos de cada gobierno diseñan una campaña de comunicación integral para informar a estas mujeres sobre la existencia y los medios de acceso a ellos.

Los objetivos específicos de la Campaña IWTL son:

1. Crear conciencia sobre el derecho de las mujeres al acceso a la información.
2. Apoyar a las ciudades en la provisión de información a las mujeres.

25. Disponible en: https://www.cartercenter.org/peace/info4women/index.html

3. Aumentar significativamente el número de mujeres que acceden a la información y los servicios de los gobiernos municipales.
4. Demostrar el impacto transformador que la información tiene en las mujeres, las familias y la comunidad en general.

Cada ciudad elige el o los servicios que se comunicarán tomando en cuenta sus prioridades de gestión y la posibilidad de satisfacer una mayor demanda de servicios que eventualmente pudiera surgir con el despliegue de la Campaña. El Centro Carter trabaja con los equipos de las ciudades y los orienta en la identificación del grupo de mujeres que quieren priorizar considerando sus edades, localización geográfica y la forma en que esas mujeres se informan. Asimismo, el Centro Carter asiste a las ciudades en la selección de la información que es más relevante para las mujeres, para que puedan acceder a los servicios y desarrollar estrategias de comunicación intencionales. Las ciudades y el Centro Carter diseñan un marco lógico con los objetivos de la Campaña y un plan integral de comunicación que ordena las acciones que se llevarán a cabo para alcanzar a las poblaciones de mujeres seleccionadas. Con esos instrumentos se busca concientizar sobre el derecho al acceso a la información como una llave que habilita el goce de otros derechos, informar sobre el servicio priorizado y hacer que las mujeres accedan a dicho servicio.

Las campañas de comunicación varían en cada ciudad e incluyen combinaciones de recursos tales como redes sociales, carteles de publicidad en vía pública, videos, comunicados de prensa, WhatsApp, etcétera. Algunas ciudades, como Maputo (Mozambique) y Santiago (Chile), han sido muy creativas y han utilizado *influencers* locales relevantes para las mujeres y las comunidades en general. Los alcaldes y alcaldesas apoyan la Campaña a través de sus propias redes, participando en actividades específicas y también incorporando mensajes sobre el derecho de las mujeres al acceso a la información en sus intervenciones públicas.

Además de la campaña de comunicación, IWTL tiene dos componentes complementarios: un mural realizado por artistas locales y una subvención para un proyecto implementado por organizaciones de la sociedad civil local. Estos componentes buscan amplificar el mensaje

de la relevancia del derecho de las mujeres a acceder a la información, como llave que habilita otros derechos y potenciar los esfuerzos de los gobiernos locales.

El mural involucra a artistas locales en el diseño y pintura de una pared con una obra que transmita un mensaje sobre la relevancia del derecho al acceso a la información para las mujeres. En línea con los principios de transparencia activa, se busca que los murales promuevan ideas inclusivas, intencionadas, que inviten a la reflexión y al cambio. Asimismo, los murales aumentan la visibilidad de la Campaña y alientan a la participación de la comunidad en ella a través del arte, mientras se construye un legado de la Campaña, al tiempo que se abona a los compromisos de largo plazo de la ciudad con el acceso de las mujeres a la información pública.

El componente de subsidio a las organizaciones de la sociedad civil busca complementar los esfuerzos del gobierno local mediante un proyecto innovador, que también promueve los derechos de las mujeres al acceso a la información, implementado por estas organizaciones. Con su participación, la Campaña se amplía y, en muchos casos, llega a más y diversos grupos de mujeres. Estos proyectos generalmente duran 6 meses y son supervisados por el Centro Carter.

Los servicios públicos elegidos por las 35 ciudades son diversos e incluyen recolección de basura, salud, capacitación para empoderamiento económico, servicios de cuidado y principalmente servicios para víctimas de violencia de género. En América Latina 7 de las 10 ciudades que participan en la Campaña eligieron servicios para la prevención y la asistencia contra la violencia basada en género (en adelante VBG). A continuación describimos las experiencias de 3 ciudades latinoamericanas que participaron en la Campaña durante el primero y el segundo cohorte de implementación. Los datos que usamos provienen de los reportes que cada ciudad entregó al Centro Carter luego de la finalización de la misma.

Transparencia activa para combatir la violencia basada en género: IWTL en Buenos Aires, San Pablo y Montevideo

Los gobiernos locales de Buenos Aires, San Pablo y Montevideo eligieron servicios de asistencia a las víctimas de violencia basada

en género para ser comunicados a través de sus versiones locales de IWTL. En los tres casos, se trata de administraciones públicas sólidas con años de trayectoria trabajando en temas de género. Dada la relevancia del problema, especialmente después de la pandemia, y la mayor disponibilidad de servicios para las víctimas, la VBG fue el tema priorizado.

Buenos Aires, una campaña "todo terreno"

La Ciudad de Buenos Aires fue parte de la primera cohorte (2020-2021) en participar de la Campaña IWTL. La solicitud para ser parte de este movimiento global fue enviada por la Secretaría General, agencia a cargo de las relaciones internacionales y las agendas transversales, en coordinación con la agencia de Acceso a la Información, la Dirección de Mujeres y la agencia responsable de la comunicación del gobierno.

Para el momento en que se envió la solicitud, la Ciudad de Buenos Aires registraba la tasa más alta de femicidios de la década con 0,92 mujeres asesinadas por cada 100.000. Asimismo, datos de la encuesta de prevalencia de violencia de 2018 revelaban que el 60% de las mujeres reportaron haber sufrido algún tipo de violencia por parte de sus parejas o exparejas.[26]

Esa misma fuente puso en evidencia que solo la mitad de las mujeres conocían la existencia de los Centros Integrales de la Mujer, que son los dispositivos principales que tiene la Ciudad para brindar asistencia a aquellas que sufren violencia.[27] En tanto que no habían datos sobre el nuevo servicio que la Ciudad quería publicitar consistente en la posibilidad de conectarse con la línea de asistencia y prevención de VBG a través de un número de WhatsApp para que las víctimas de VBG pudieran recibir orientación y derivación. Este número fue uno de los servicios priorizados por la Ciudad de Buenos Aires. Junto con este servicio, la Ciudad decidió usar la Campaña para promocionar un portal web que agrupaba a todos los programas dirigidos a mujeres

26. IDECBA, "Percepción e incidencia de la violencia contra las mujeres. Ciudad de Buenos Aires. Año 2023", 2024. Disponible en: https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2023/10/VCM_informe_2023.pdf [fecha de consulta: 18/11/2024].

27. Sistema de Indicadores de Género de la Ciudad de Buenos Aires. Disponible en: https://www.estadisticaciudad.gob.ar/si/genero/principal-indicador?indicador=lin_tel_ayu [fecha de consulta: 08/11/2024].

y hacer cápsulas de comunicación específicas para algunos servicios, incluido el Whastapp para víctimas de VBG.

La Campaña coincidió con la epidemia de COVID-19 y en sus inicios fue diseñada para ser implementada exclusivamente de manera digital. Los canales que se utilizaron fueron:

- Videos para redes sociales: se hicieron videos cortos que informaron sobre el número de WhastApp y se publicitaron en Facebook, Instagram y YouTube.
- Mensajes directos: a través de mensajes de textos, correos electrónicos y llamadas telefónicas para alcanzar a la población que no estaba activa en redes sociales. Las bases de datos con las que contaba la Ciudad fueron un recurso muy importante para ello.

Cuando las condiciones sanitarias lo permitieron, la Ciudad de Buenos Aires adaptó su estrategia de comunicación e incluyó un enfoque presencial localizado con el objetivo de alcanzar a la población de mujeres que viven en barrios populares informales (en adelante BAPIS) y que tiene más dificultades para conectarse a Internet o acceder a la información de manera digital. Para este grupo de mujeres, las visitas a estos territorios resultaron sumamente efectivas. Se realizaron tres jornadas comunicacionales en el Barrio 31, en Playón de Chacarita y en Barrio 15. En estas jornadas se dio a conocer el portal web que agrupaba a todos los servicios del Gobierno de la Ciudad para las mujeres a través de un tótem, *flyers* y un stand interactivo, al tiempo que se hizo foco en comunicar de forma verbal en los stands y durante las recorridas de las personas que forman las brigadas territoriales la existencia de la Línea 144 y la novedad del acceso a la misma vía WhatsApp a través del chatbot "BOTI" de la Ciudad. La brigada territorial invitó a que vecinos y vecinas de los BAPIS se comprometieran a ser facilitadores y facilitadoras de esta información, lo que generó una amplificación de la comunicación a través del boca a boca. Esta forma de comunicación es interesante para incentivar a las mujeres a acceder a los servicios puesto que genera confianza. Muchas veces sucede que las mujeres reciben la información sobre los servicios pero luego no asisten a ellos. Hasta diciembre de 2024 esta estrategia de comunicación sigue en pie y continúa siendo efectiva.

Un elemento innovador exitoso fue la provisión de servicios como la posibilidad de hacerse una mamografía, mientras se informaba a las mujeres sobre los servicios de asistencia a víctimas de violencia, la nueva línea de WhatsApp y otros provistos por la Dirección de la Mujer.

La Campaña logró un impacto significativo con más de 10 millones de interacciones en la comunicación digital a través de la cual se comunicó el servicio de VBG y otros. Esto incluyó personas viendo videos, abriendo emails, visitando el portal web y haciendo click en los servicios. Datos del Gobierno de la Ciudad muestran que el impacto de la Campaña IWTL fue cuatro veces mayor que la de cualquier otra campaña focalizada en mujeres. Los pedidos de asistencia por situaciones de violencia de género a través del WhatsApp aumentaron un 80%.

Asimismo, la Campaña logró transformaciones al interior de la administración pública en tanto pudo hacer tangible el poder de la información como llave que facilita el goce de otros derechos. Inspirados en el éxito de la Campaña, la Ciudad de Buenos Aires estableció 70 "Puntos cercanos sobre Igualdad de Género", que consisten en escritorios ubicados en centros de asistencia primaria de la salud (CESACs), Centros de Asistencia Social, y Centros de Apoyo al Emprendedurismo y el Empleo (CEDELs), que ofrecen asistencia sobre cómo prevenir y abordar la violencia de género así como otros servicios para mujeres.

El componente de la sociedad civil fue implementado por la organización no gubernamental (ONG) Fundación para el Estudio Integral de la Mujer (FEIM), y buscó informar a las mujeres jóvenes sobre los servicios de asistencia para víctimas de acoso callejero, que es uno de los tipos de violencia y que en la Ciudad de Buenos Aires está tipificada como un delito. Para ello, la ONG hizo una serie de talleres en colegios para llegar a la población de mujeres jóvenes y junto con ellas presentaron pedidos de acceso a la información para tener evidencia sobre la situación del acoso en la Ciudad. Sobre la base de esos datos, más los recogidos mediante una encuesta, idearon una campaña con mensajes creativos y lenguaje propio de la juventud para dar a conocer información sobre acoso y los servicios de asistencia a las víctimas de este tipo de violencia. Los medios utilizados para la diseminación de esa información fueron Instagram y una serie de actividades en lugares concurridos por jóvenes, como por ejemplo una feria de ciencias y la distribución de porta-tarjetas para SUBE que es la tarjeta que se

utiliza para viajar en medios de transporte en la Ciudad, con datos de los teléfonos donde se solicita asistencia e información.

De esta manera, con el proyecto de la ONG se logró llegar a un público específico de mujeres jóvenes, con información proactiva, complementando los esfuerzos de la Ciudad. Para las mujeres jóvenes que participaron, fue muy enriquecedor poner en práctica el derecho de acceso a la información al completar solicitudes por primera vez en sus vidas. Además, se sintieron muy interpeladas por una Campaña que usó el lenguaje con el que ellas se comunican y muchas de ellas se animaron a usar los servicios de denuncia por primera vez. Esta experiencia destaca la importancia de usar canales y lenguajes relevantes para las audiencias a las que se quiere informar.

El mural realizado por una artista porteña se emplazó en un parque lindante con una estación de tren (Devoto) donde transitan miles de pasajeros de manera diaria.

Para Buenos Aires, la participación en IWTL fue una oportunidad para trabajar de manera coordinada con el equipo de Comunicación y el de Acceso a la Información y pensar por primera vez de manera sistemática cómo comunicar los servicios que ofrecen a las mujeres que los necesitan. Hasta ese momento la comunicación era responsabilidad exclusiva del área de Comunicación, que si bien implementaba estrategias de segmentación eficaces, no reparaba en algunas de las limitaciones que las mujeres tenían para informarse (por ejemplo el tiempo o la necesidad de conocer no sólo que el servicio existe, sino cómo funciona) y que no diferenciaba en las distintas necesidades de las mujeres.

San Pablo, una campaña centrada en las necesidades de información de las mujeres paulistas

La ciudad de San Pablo también fue parte de la cohorte 1 de IWTL. Al igual que en Buenos Aires, la campaña fue el resultado de un trabajo coordinado entre la Secretaría de Mujeres, la Secretaría de Relaciones Internacionales y la agencia a cargo de Gobierno Abierto.

Con el objetivo de alinear la Campaña con las necesidades de las mujeres paulistas, el gobierno organizó una consulta pública *online* a

través de la plataforma Participe +,[28] que se diseminó a través de la red de organizaciones de la sociedad civil con las que el gobierno dialoga para la co-creación de políticas públicas. El tema más elegido fue violencia de género, lo cual no fue una sorpresa dada la prevalencia de violencia doméstica en esa ciudad. De acuerdo con datos oficiales, entre 2016 y 2021 se registró un crecimiento de casi 45% en el número de casos nuevos de violencia doméstica.[29] Al tiempo que la misma fuente indica que se registraron 136 femicidios en 2021, una tasa de -24,6 más baja que el año anterior, pero igualmente preocupantes.[30]

Con los resultados de la consulta y teniendo en cuenta el Plan Municipal de Políticas para las Mujeres, el gobierno paulista decidió priorizar los 5 Centros Ciudadanos para Mujeres (en adelante CCM), ubicados en zonas periféricas de la ciudad, los cuales son espacios de capacitación y formación en ciudadanía, en los que mujeres de distintas edades, razas y creencias pueden organizarse y defender sus derechos sociales, económicos y culturales a través de diferentes proyectos e iniciativas. Allí también, las mujeres víctimas de violencia de género reciben servicios de salud, orientación legal y asistencia psicológica.

Además de comunicar sobre la existencia y rol de los Centros Ciudadanos para las Mujeres, San Pablo usó la Campaña IWTL para concientizar sobre las diferentes formas de violencia y orientar a las mujeres a que puedan reconocerla. Para ello, desarrollaron materiales impresos que se distribuyeron en diferentes centros de salud y comunitarios donde circulan mujeres. Esta folletería también estuvo disponible en las estaciones de metro en el marco de una acción llevada a cabo por la ONG asociada al proyecto.

La Campaña en San Pablo combinó diferentes dispositivos de comunicación. La prioridad estuvo puesta en las mujeres de zonas

28. Disponible en: https://participemais.prefeitura.sp.gov.br/legislation/processes/113/proposals?filter=random&page=1#process-list

29. Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2022. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, ano 16, 2022. ISSN 1983-7364. Disponible en: https://dossies.agenciapatriciagalvao.org.br/dados-e-fontes/pesquisa/16o-anuario-brasileiro-de-seguranca-publica-fbsp-2022/#:~:text=O%20Anu%C3%A1rio%20Brasileiro%20de%20Seguran%C3%A7a%20P%C3%BAblica%2C%20divulgado%20em,e%20utiliza%20fontes%20oficiais%20dos%20%C3%B3rg%C3%A3os%20p%C3%BAblicos%20respons%C3%A1veis [fecha de consulta: 28/02/2025].

30. Ídem.

periféricas, muchas de las cuales no tienen acceso a Internet. Por ello, se utilizaron carteles y gigantografías en 31 terminales de conexión de transporte público, con alta circulación de mujeres, aun en pandemia. A través de esos carteles, se comunicó información sobre cómo contactarse con los CCM ante situaciones de violencia. Un elemento innovador fue la utilización de proyecciones gigantes en edificios de la ciudad que publicitaron los centros de la mujer y el número de teléfono para buscar asistencia en situación de violencia. Como complemento, se utilizaron las redes sociales, potenciadas con la figura de 5 *influencers* mujeres que ayudaron con la viralización de los mensajes sobre los servicios de los CCM.

Para lograr el objetivo de concientizar a los tomadores de decisión y a la ciudadanía sobre el derecho al acceso a la información se hicieron alianzas con periodistas reconocidas que entrevistaron a funcionarias como Marta Suplicy, exalcaldesa y ministra de Relaciones Internacionales en medios y *podcast*. Asimismo, se realizaron talleres *online* sobre el derecho al acceso a la información y la igualdad de género, organizados junto con el área de Gobierno Abierto del que participaron servidores públicos, activistas y ciudadanos.

La ONG Bauhinia Eco+Socia ganó el subsidio para las organizaciones de la sociedad civil e implementó un proyecto en alianza con la prefectura de San Pablo. En 6 estaciones de subterráneo montaron gazebos donde invitaban a las mujeres a llevarse una planta con hojas de té cultivadas por otras mujeres, postales con obras de arte de artistas feministas, pines de la Campaña y otra serie de *merchandizing* (comprada a cooperativas de mujeres), al tiempo que repartían folletos con información sobre la violencia basada en género, cómo identificarla, prevenirla y cómo buscar ayuda en los CCM. A las mujeres que se quedaban se las informaba sobre cómo acceder a los CCM. Esos mensajes se replicaron en las redes sociales de la ONG y algunas mujeres en sus propias redes sociales. Además, la ONG organizó 16 talleres en escuelas, en los propios CCM y centros de salud donde acudieron mujeres de organizaciones feministas y público en general. Los talleres ofrecidos abordaron diferentes temáticas como emprendedurismo o educación financiera al tiempo que incluían un módulo sobre detección de la violencia de género y dónde acudir para recibir ayuda al respecto.

Como resultado de las acciones conjuntas de la ONG y la Prefectura, se registró un aumento del 86% de los servicios provistos en los CCM durante los meses que duró la Campaña.

La Prefectura paulista asignó su propio presupuesto para que cinco artistas mujeres pintaran cinco murales, uno en cada CCM. Además, la Campaña financió un gran mural ubicado estratégicamente que promocionó el mensaje del derecho al acceso a la información. Para el evento final, se convocó a varias artistas, muchas de las cuales cantaron e hicieron actuaciones que quedaron grabadas y luego también contribuyeron a diseminar los mensajes de la Campaña.

La Campaña IWTL en San Pablo se destacó por poner en valor un servicio municipal de asistencia a víctimas de violencia basada en género que ya existía pero no era conocido por las mujeres de zonas periféricas. Es decir, se identificó un grupo específico de mujeres sobre la base de su ubicación geográfica. La Prefectura hizo un trabajo estratégico de pensar cómo llegar a esas mujeres. Tras entender que ellas no usan con frecuencia los medios digitales para informarse, apeló a medios no tradicionales como el *mapping* y la presencia en vía pública con folletería. Junto con la información sobre los servicios, fue clave concientizar sobre los tipos de violencia y cómo las personas podían reconocerla, para no naturalizar esas conductas. Los talleres realizados por la ONG sobre temáticas de empoderamiento económico probaron ser efectivos para atraer a mujeres que luego de comprender qué era la VBG, por primera vez manifestaron sus situaciones de violencia.

El trabajo articulado entre la ONG y el gobierno municipal fue crucial para el éxito de la Campaña. Fue la primera vez que trabajaron juntos con objetivo compartido de informar a las mujeres sobre servicios municipales. Esta acción colaborativa sembró una relación de confianza para otras agendas como la socio-ambiental.

Montevideo, una campaña oportuna para la promoción de un nuevo servicio

La ciudad de Montevideo fue parte del segundo grupo de ciudades que participaron de la Campaña (2021-2022). La solicitud para participar fue enviada por la Asesoría para la Igualdad de Género, una agencia creada en 2016 pero que continúa con una trayectoria de gestión

de más de 20 años de provisión de servicios para mujeres. Además, esta agencia está a cargo de la implementación del Plan Municipal de Igualdad de Género que la dota de experiencia en la transversalización de la perspectiva de género y el trabajo articulado con otras agencias, incluida la agencia de acceso a la información.

En 2021, año en que se envió la solicitud, Montevideo registraba 9 femicidios, el 30% de los sucedidos ese año en todo Uruguay. Asimismo, datos de ese año de la encuesta de prevalencia de violencia mostraron que 8 de cada 10 mujeres mayores a 15 años en Montevideo reportaban haber sufrido violencia por parte de sus parejas o exparejas.

Ante esta grave situación la Intendencia había triplicado los recursos presupuestarios para asistencia y prevención de la VBG y se preparaba para amplificar la llegada de los mismos a través del número de WhatsApp de la intendencia que agregaría a sus servicios información sobre VBG y posibilidad de derivación. Fue por ello que la Campaña se focalizó en la difusión de este servicio.

La Asesoría para la Igualdad contaba con experiencia en la organización de campañas de comunicación y la última había utilizado el eslogan #SolaNunca, para potenciar la idea de que las mujeres de Montevideo no se encuentran solas y que tienen el acompañamiento de la Intendencia. Se decidió continuar con esa consigna y se agregó una llamada a la acción para que las mujeres se comuniquen con el número de WhatsApp de la Intendencia, que a partir de IWTL incluiría orientación sobre VBG y la derivación a servicios específicos según el caso. La Campaña "Informando a las Mujeres, Transformando Vidas" le permitió a Montevideo realizar una campaña local de comunicación "No estás sola" para la difusión del nuevo canal de información y comunicación. Para ello se focalizó en el mensaje de que al comunicarse al número habitual debían tipear #solanunca o cualquier otra palabra referida a violencia. La campaña se pautó en los 5 canales de televisión, en radios y en plataformas digitales de *Meta Ads* (Facebook e Instagram), *Google Ads Video* (YouTube), y así se llegó a la población más joven que utilizan primariamente esos medios de información y que no están familiarizadas con los servicios. Como resultado de esta inversión se alcanzó a 15.141, lo que triplicó la cantidad de mujeres que acceden a los servicios.

La asistencia vía chat probó ser efectiva; muchas mujeres se sentían más cómodas conversando de manera escrita sin necesidad de verle la cara a sus interlocutores. Otro de los aciertos fue que el chat recibió consultas de personas que no eran las víctimas pero que buscaban orientación para terceros.

Como complemento de la Campaña mediática, la Intendencia diseñó el juego "Desafío Igualdad" para concientizar sobre las raíces de la violencia basada en género e intentar prevenirla. Este juego se usó (y se continúa usando) en los Puntos Violeta que son instalaciones móviles que la Intendencia monta en diferentes puntos de Montevideo y en eventos específicos, como por ejemplo durante el carnaval. Las herramientas lúdicas permiten un acercamiento atractivo en el acceso a la información. Según las evaluaciones de las servidoras públicas el juego generó reflexión e intercambio sobre estereotipos y sesgos de género, tipos de violencia, etcétera, no sólo en mujeres sino en varones, así como en las infancias y adolescencias.

El componente de subsidio a las organizaciones de la sociedad civil fue ejecutado por la ONG *InLatina* que convocó a 15 mujeres referentes en sus comunidades a participar de una serie de talleres para elaborar piezas de comunicación usando técnicas del teatro de la opresión. Ser referente implica que son mujeres respetadas, de confianza y en muchos casos son a quienes recurren muchas mujeres víctimas de VBG para asesoramiento.

El teatro de la opresión busca, a partir de insumos creados por mujeres referentes y activistas por vidas libres de violencias, comunicar informaciones en "lenguajes" accesibles para las mujeres que sufren violencia de género, tanto para sobrevivientes, como para quienes trabajan en servicios relacionados con la violencia de género.

Estas técnicas permiten alcanzar a más mujeres con lenguajes propios a la vez que contribuye a la comprensión y renovación tanto de sí mismas como del entorno que habitan y así fortalecer sus capacidades para promover una transformación cultural.

Concretamente con la participación de las 15 mujeres, el proyecto produjo 2 cortometrajes, 10 placas digitales y una pieza de audio que se distribuyeron en talleres que hicieron cada una de las referentes en sus comunidades y a través de redes sociales, WhatsApp y en otros circuitos territoriales como peluquerías, ferias, centros comunitarios por

donde circulan las mujeres y se sienten en confianza para compartir de mujer a mujer historias e información. Cada una de las piezas incluyó el mensaje #noestassola y comunicó el número de WhatsApp de la Intendencia, llegando aproximadamente a 1.349.693 personas.

El mural fue realizado por una colectiva de artistas en una de las comunidades priorizadas por la Intendencia e incluyó un día de pintura con la comunidad y luego la inauguración con las autoridades. Todo este proceso potenció la concientización de la comunidad sobre el derecho de las mujeres al acceso a la información.

Consideraciones finales

Desde 2021, IWTL ha llegado a 215 millones de personas con información pública relevante en las 35 ciudades en las que se ha implementado. Con esa información muchas mujeres conocieron por primera vez la existencia y accedieron a servicios que las ayudaron a transitar y en algunos casos a salir de situaciones de violencia de género.

En todas las ciudades las servidoras públicas que participaron en el diseño de las campañas de comunicación coinciden en que IWTL les dio la oportunidad de pensar estratégicamente en cómo llegar de manera creativa y eficiente a las mujeres de sus ciudades con información sobre los servicios públicos en los que trabajan. Para ello, tuvieron que articular con las áreas de comunicación de sus administraciones y reunir datos sobre las mujeres a quienes querían informar a fin de definir las mejores estrategias de comunicación.

Entre las lecciones aprendidas en Buenos Aires, San Pablo y Montevideo se destacan las siguientes, que pueden ser tomadas en cuenta por otros gobiernos subnacionales a la hora de pensar y poner en práctica acciones de transparencia activa para mujeres:

- Las mujeres de edades y estratos sociales distintos, se informan de maneras diferentes y es clave considerar esos patrones para comunicar sobre servicios de asistencia a víctimas de violencia basada en género. En el caso de Buenos Aires, el medio más efectivo para llegar indiscriminadamente a más mujeres fue la comunicación digital segmentada a través de mensajes de texto a sus celulares, logrando una apertura

de los mensajes del 91%. Para los barrios populares informales en cambio, donde viven mujeres de clases sociales bajas, los medios más potentes fueron las recorridas por los territorios y la distribución de folletería con la dirección del Centro Integral de la Mujer ubicado en el mismo barrio. Para 2024, sólo uno de los 15 femicidios reportados había sucedido en un barrio popular.[31] En San Pablo, la comunicación presencial en las estaciones de metro también probó ser más efectiva para llegar a las mujeres de la zona sur.

- La combinación de soportes digitales y físicos potencia el acceso a la información de las mujeres: en las tres ciudades fue clave tener en cuenta las dificultades de algunas mujeres para acceder a medios digitales, al tiempo que se comprobó que la exposición por más de una vía a la misma información generaba mayor receptividad e interés. Muchas mujeres vieron la información sobre los servicios para víctimas de VBG en folletos distribuidos en ferias, en las visitas al territorio, en carteles o *mapping* en vía pública y los gazebos en las estaciones de tren y luego consultaron los servicios a través de medios digitales. Esto cobra relevancia porque las ciudades generalmente disponen de espacios públicos (paredes, pantallas, paradas de autobuses) que podrían usar para comunicar activamente sobre sus servicios para mujeres.
- Los lenguajes propios hacen la diferencia en los procesos de transparencia activa en materia de servicios de violencia basada en género. Las piezas desarrolladas a través del teatro de la opresión en Montevideo, los talleres realizados por la ONG en San Pablo y la campaña desarrollada por los jóvenes en los talleres sobre acoso callejero en Buenos Aires probaron ser transformadoras para los participantes y tuvieron excelente llegada en las comunidades de mujeres a quienes se llegó con la información. En esos espacios las mujeres pudieron

31. Unidad Fiscal Especializada en Violencia contra las Mujeres (UFEM), "Femicidios, transfemicidios, travesticidios y homicidios dolosos de mujeres en contextos no femicidas, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires 2024", 2025. Disponible en: https://www.fiscales.gob.ar/wp-content/uploads/2025/03/Informe-Anual-de-homicidios-y-femicidios_2024.pdf [fecha de consulta: 17/03/2025].

reconocer situaciones de violencia sufridas por ellas o por otras mujeres y retroalimentar los procesos de comunicación. Esta práctica puede ser relevante para gobiernos que quieran comunicar activamente información sobre sus servicios a grupos específicos de mujeres.

- Concientizar sobre qué es la VBG y cómo reconocerla resulta crucial para que la comunicación sobre los servicios para abordar este flagelo sea más efectivo. San Pablo y Montevideo acertaron al llevar adelante acciones que buscaron que las mujeres reconozcan situaciones de VBG a través de actividades lúdicas o talleres sobre habilidades y en ese marco acercaron la información sobre los servicios.
- Las alianzas con la sociedad civil aumentan la efectividad de la información en los procesos de comunicación intencional. En los tres casos analizados las ONG trabajaron potenciando los esfuerzos gubernamentales llegando a localidades y poblaciones donde los gobiernos tienen más dificultades y menos legitimidad. La información sobre VBG transmitida en espacios seguros como talleres o en lugares donde las mujeres se acercan por otras razones como ferias, llega a las mujeres de forma efectiva.

Las lecciones aprendidas, así como los resultados de la Campaña IWTL, muestran cómo la transparencia activa hace la diferencia en la promoción de políticas de VBG. A través de esta herramienta, más mujeres reciben información y se acercan por primera vez a los servicios pensados para ellas. Es por eso que alentamos a los gobiernos nacionales y subnacionales a usarla y así promover el derecho al acceso a la información de forma equitativa y sociedades más igualitarias.

Acceso a la información como llave para el derecho de acceso a justicia: la experiencia de la Dirección de Participación Ciudadana, Acceso a Justicia y Derechos Universales en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*

Jessica Malegarie,** Fernando Macharelli*** y Cesira Bórmida****

La libertad es el derecho de ser diferentes;
la igualdad es el derecho de ser iguales.
Octavio Paz

Introducción

Para iniciar este trabajo, nos interesa señalar el marco desde donde se inscribe nuestra reflexión, que refiere a la impronta, los programas y los contenidos que desarrolla la Dirección de Participación Ciudadana, Acceso a Justicia y Derechos Universales del Consejo de

* La Dirección de Participación Ciudadana, Acceso a Justicia y Derechos Universales –Poder Judicial de la CABA–, trabaja con población en situación de vulnerabilidad, mediante políticas públicas que amplían la capacidad legal y la participación ciudadana, promoviendo el empoderamiento jurídico de esta población con el sistema de justicia.

** Socióloga (UBA), especializada en Planificación y Gestión de Políticas Públicas y en DD. HH. en Universidad de Bolonia y Magíster en Políticas Sociales (UBA). Fue presidenta del Consejo de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del GCBA (CDNNyA) y es directora de PAJDU.

*** Abogado y Licenciado en Ciencias Políticas (UBA). Desde 2013 trabaja en el Poder Judicial en temáticas de acceso a justicia, fortalecimiento institucional y justicia abierta. Es Coordinador del área de Innovación e Incidencia de PAJDU.

**** Lic. en Trabajo Social (UBA). Integró equipos técnicos interdisciplinarios de acompañamiento de NNyA (CDNNyA); actualmente se desempeña en Innovación e Incidencia de PAJDU.

la Magistratura de la Ciudad de Buenos Aires (en adelante PAJDU). Esta Dirección tiene como objetivo el empoderamiento jurídico de las personas y, a través de distintas metodologías, busca desarrollar la capacidad legal y el acceso a justicia. Este artículo se enfoca en la educación en derechos como un mecanismo fundamental de acceso a la información, toda vez que permite propiciar y generar condiciones de exigibilidad de los derechos humanos esenciales.

El acceso a la justicia como puerta de ingreso a los derechos humanos

El acceso a justicia es un derecho humano fundamental que permite acceder a los demás derechos, y para su satisfacción exige condiciones igualitarias que abarquen todas las instancias y las situaciones que atraviesa una persona, ya sea física o jurídica.

La concepción estrictamente normativa establece que el acceso a la justicia es aquel que tiene toda persona para "acceder a los órganos jurisdiccionales, contando con el debido proceso legal, para reclamar o garantizar el respeto de sus intereses legítimos y derechos tutelados por el ordenamiento jurídico".[1] Sin embargo, este concepto se ha ido actualizando y se avanza así hacia una concepción más amplia. Siguiendo a la Dra. Highton de Nolasco, experta en la materia, se debe hablar de "acceso a justicia" y no "a la justicia", ya que acceder no consiste solamente en poder obtener una sentencia o el acceso material a los tribunales, sino que "acceso a justicia" significa la resolución del conflicto de manera inmediata y justa. Dicha circunstancia se logra mediante acciones de todos los poderes públicos y, así, el rol del Poder Judicial adquiere una importancia fundamental.[2] Esta forma de entenderlo se basa en una perspectiva de derechos humanos, como la noción de un derecho que habilita el goce y garantía de otros derechos,

1. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, *Acceso a la Justicia para todos* (2013). Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/acceso_a_justicia_2013_1.pdf

2. Furfaro, Lautaro; Garaventa, Carlos Adrián y Ylarri, Juan, "Entrevista a la Dra. Helena Highton de Nolasco", en *Lecciones y Ensayos*, N° 88, Facultad de Derecho Universidad de Buenos Aires, año 2010, pp. 341-367.

y no solamente a un servicio a brindar. Es por ello que el acceso a justicia es concebido como:

> … una especie de derecho bisagra, en cuanto permite dar efectividad a los distintos derechos, civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales, abriendo el camino para reclamar por su cumplimiento y así garantizar la igualdad y la no discriminación.[3]

Coincidimos con el Informe de la Reunión de Expertos en Acceso a Justicia (2008) que, analizando la situación para Iberoamérica, sostuvo:

> … el Acceso a la Justicia es un Derecho Humano fundamental, por lo tanto es universal y de todos los ciudadanos […] no sólo consiste en establecer reformas judiciales donde se les otorgue un abogado que represente en juicio, sino que implica una búsqueda por generar condiciones para empoderar a los ciudadanos.[4]

Esta definición amplia no solo reconoce la importancia de las leyes y la igualdad formal de las personas, sino que también tiene en cuenta tanto aspectos económicos, sociales y legales que se encuentran asociados a la administración de justicia y su impacto en el ejercicio efectivo de los derechos de las personas. Esto trae aparejado el reconocimiento de la existencia de barreras que se presentan de manera diferencial para determinados grupos o sectores sociales, generando una situación de desigualdad en el acceso efectivo de sus derechos.

> Incorporar la mirada sobre barreras permite analizar la problemática en términos de accesibilidad, donde la limitación en el acceso a justicia mal puede ser considerada una responsabilidad individual […] sino como una causa derivada del contexto en el que aquélla desarrolla su vida y sus relaciones interpersonales, de la sociedad y las mismas instituciones del Estado que, paradójicamente, tienen el deber de garantizar.[5]

3. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, *op. cit.*

4. Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos y Ministerio de Justicia de Chile, *Acceso a la justicia en Iberoamérica. Lineamientos para una guía de buenas prácticas: Reunión de Expertos en Acceso a la Justicia*, Santiago de Chile, 28 al 30 de noviembre de 2007. Disponible en: https://cejamericas.org/wp-content/uploads/2020/09/123COMJIBAcceso-a-la-Justicia.pdf

5. Mesa Interprovincial de Acceso a Justicia, *Trazando trayectorias judiciales de personas en condición de vulnerabilidad. Barreras y facilitadores de acceso a justicia en Argentina*, 2023. Disponible en: https://jusbairesabierto.gob.ar/participacion-ciudadana-y-acceso-a-justicia/innovacion-e-incidencia/

Por su parte, la investigación realizada por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2023) refiere, con respecto al tema tratado, que la garantía de acceso a justicia implica que los Estados deben garantizar que sus habitantes tengan herramientas tanto personales como institucionales para prevenir y resolver conflictos legales y hacer efectivos sus derechos y las responsabilidades públicas y privadas correlativas.[6]

En esta línea, la propuesta del Tratado de la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos,[7] menciona que la educación en derechos, difusión y empoderamiento jurídico comunitario son principios fundamentales. En el mismo instrumento se menciona que los Estados parte se deben comprometer con la generación de políticas públicas que garanticen la divulgación del derecho de acceso a la justicia y los mecanismos que permitan efectivizarlo, así como la educación en derechos y herramientas de empoderamiento comunitario, con el objetivo de permitir a la ciudadanía actuar sobre aquellas barreras que restringen la plena satisfacción de sus derechos, extendiendo sus alcances a ámbitos de educación formal e informal.

Es así que entendemos el acceso a la información pública como un mecanismo fundamental para lograr un efectivo acceso a justicia. En este sentido, coincidimos con lo analizado por la Mesa Interprovincial en su investigación sobre Trayectorias de Acceso a Justicia en la cual remarca que, desde esta concepción más amplia, el acceso a justicia no es solamente el vínculo de la ciudadanía con los órganos judiciales sino que incluye como parte esencial:

> … el acceso a la información y los mecanismos públicos accesibles para la resolución alternativa de los conflictos que atraviesan las personas; razón por la cual hacemos foco en su empoderamiento legal y jurídico, promoviendo el desarrollo de su capacidad legal.[8]

6. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Justicia y Desarrollo Sostenible: El testeo del indicador global de acceso a justicia en el marco de una encuesta nacional de pobreza*, 2023. Disponible en: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2023-06/final_baja.pdf

7. Convención Iberoamericana de Acceso a la Justicia, *Consideraciones y propuestas preliminares de Organizaciones de la Sociedad Civil*, 2023. Disponible en: https://porelaccesoalajusticia.org/wp-content/uploads/2023/05/CIAJ-Documento-de-propuestas-de-OSC.pdf

8. Mesa Interprovincial de Acceso a Justicia, *Trazando trayectorias judiciales de personas en condición de vulnerabilidad. Barreras y facilitadores de acceso a justicia en Argentina*, 2023.

En síntesis, y desde una perspectiva de derechos humanos, el acceso a justicia es una puerta de ingreso a otros derechos, donde el acceso a la información será la vía que permita transitar, de la mejor manera, el camino de la identificación de derechos, su posible vulnerabilidad y la búsqueda de la garantía en su restitución

El acceso a la información pública como derecho humano fundamental

El acceso a la información pública no es sólo una herramienta instrumental para garantizar la transparencia de las instituciones públicas, sino que constituye un derecho humano fundamental. Este derecho ha sido reconocido por múltiples organismos internacionales, incluyendo la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), que lo considera clave para la consolidación de la democracia y la rendición de cuentas. En el informe "El derecho de acceso a la información pública como derecho humano" (2008) – Relatoría para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos,[9] se profundiza en cómo el acceso a la información pública ha sido reconocido como un derecho humano esencial en el marco interamericano de derechos humanos, y analiza las obligaciones de los Estados para garantizar, ofreciendo una perspectiva sólida sobre cómo contribuye a la transparencia y a una justicia abierta.

La elaboración de un régimen de acceso a la información que cumpla con los requisitos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos resulta más compleja que simplemente declarar que el público pueda tener acceso a la información que se encuentra en poder del Estado. Existen características legislativas y procesales específicas que deben estar implícitas en todo régimen de acceso a la información, independientemente de las denegaciones de acceso y sanciones por incumplimiento.

Disponible en: https://jusbairesabierto.gob.ar/participacion-ciudadana-y-acceso-a-justicia/innovacion-e-incidencia/

9. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, "Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas", 2006. Disponible en: https://www.cidh.org/countryrep/defensores/defensoresindice.htm

En este mismo sentido, en junio de 2003 la Asamblea General de la OEA reconoció la importancia del acceso a la información con la adopción de la Resolución AG/Res.1932 (XXXIII-O/03). En este documento se reafirmó la declaración del artículo 13 de la Convención Americana, en la cual se establece que todos tienen libertad de procurar, recibir y difundir información, y se sostuvo que el acceso a la información pública es un requisito del ejercicio mismo de la democracia. Además, la Asamblea General reiteró que los Estados están obligados a respetar y fomentar el acceso de todos a la información pública y de promover la adopción de toda medida legislativa y de otro tipo necesaria para garantizar su reconocimiento y aplicación efectiva. Es así que la CIDH menciona que, para asegurar la protección y promoción de los derechos humanos, los Estados deben crear mecanismos que habiliten a la ciudadanía a tener un rápido acceso a la información pública.

Abramovich[10] analiza cómo este derecho puede tener varias dimensiones y funciones. En primer lugar, tomaremos el derecho a la información pública como un derecho en sí mismo; es así que el autor menciona que tiene un carácter público o social dado por la función de control institucional, tanto frente a autoridades públicas como particulares cuya situación de poder, de injerencia o inducción permite la determinación de conductas de otros particulares o su misma subordinación. Destaca la vinculación de esta conceptualización con una noción de democracia participativa y la consideración del respeto de los derechos fundamentales como fuente de legitimación del ejercicio del poder. Asimismo, menciona que el acceso a la información pública es un derecho fundado en una de las características principales del gobierno republicano, que es el de la publicidad de los actos de gobierno y transparencia de la administración. El acceso a la información sobre la cosa pública posibilita a las personas opinar con propiedad y veracidad, contribuyendo de tal modo al debate público de las ideas, que es garantía esencial del sistema democrático. Les permite además investigar los problemas de la comunidad, controlar a los mandatarios y participar en la vida política del Estado. Menciona que es por ello que el derecho a la información tiene grandes incidencias

10. Abramovich, Víctor y Courtis, Christian, "El Acceso a la Información como Derecho", en *Anuario de Derecho a la Comunicación*; Año 1, vol. 1, Buenos Aires, Editorial Siglo XXI, 2000.

en las posibilidades de participación de los ciudadanos en la vida pública por la que opta nuestra Constitución Nacional.

El mencionado autor refiere que además de funcionar como mecanismo de control institucional, el derecho a la información pública es un instrumento de otros derechos. Desde esta lógica se analiza la obtención de información no como fin en sí mismo, sino como instrumento de concreción de otros derechos, valores o principios. En estos casos la propia existencia del mecanismo de obtención de información, o bien de la obligación de otorgar información, tiene efectos preventivos o institucionales, independientemente del uso que se haga de la propia información, tal es el caso del derecho a la participación ciudadana.

Como un pilar esencial del acceso a la justicia, el acceso a la información permite que cualquier persona solicite y obtenga datos que estén bajo el control del Estado. Esto es particularmente importante en contextos donde la transparencia facilita la rendición de cuentas de las acciones públicas y permite a la ciudadanía defender sus derechos en clave con estas acciones. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en casos como "Claude Reyes y otros vs. Chile" (2006),[11] estableció que el acceso a la información pública es esencial para garantizar el ejercicio efectivo de otros derechos y para que las víctimas de violaciones de derechos humanos puedan buscar justicia.

Este fallo es un caso fundamental para analizar la relación entre el acceso a la información pública y los derechos humanos, incluido el acceso a justicia, ya que en la sentencia se establece el primero como un derecho autónomo: la Corte afirmó que el derecho de acceso a la información está protegido por el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (derecho a la libertad de expresión), lo que incluye el derecho a buscar, recibir y difundir información. En este sentido vemos una vinculación de este derecho con la transparencia gubernamental. El fallo dejó claro que los Estados tienen la obligación de proporcionar información pública a los ciudadanos, salvo en casos excepcionales, como cuando existan razones legítimas para mantenerla reservada. El acceso a la información es crucial para que las

11. Disponible en: https://repositorio.consejodecomunicacion.gob.ec/bitstream/CONSEJO_REP/289/1/Caso%20Claude%20Reyes%20vs.%20Chile.pdf

personas puedan ejercer otros derechos, como el acceso a la justicia. Entonces plantea que, sin información clara, las personas no pueden identificar vulneraciones a sus derechos, ni contar con herramientas para defenderse adecuadamente en procesos judiciales.

En relación a este vínculo entre el derecho a la información y la participación ciudadana nos encontramos con la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública del CLAD. Siguiendo a Oszlak:

> … la Carta plantea un paradigma social que busca una democracia plena basada en los derechos de información, participación, asociación y expresión sobre lo público, o sea, en el derecho de las personas a participar en la gestión pública colectiva e individualmente. El documento presenta al Derecho de acceso a la información como un derecho que sustenta el adecuado funcionamiento de la democracia puesto que es condición para garantizar otros derechos y, en particular, el de participación ciudadana en la gestión pública.[12]

La Carta Iberoamericana establece, en su artículo 40, lo siguiente:

> El acceso a la información es un derecho que sustenta el adecuado funcionamiento de la democracia puesto que es condición para garantizar otros derechos y, en particular, el de participación ciudadana en la gestión pública. Como tal, estará protegido jurídicamente.
>
> Cualquier excepción al libre acceso a la información pública estará prevista expresamente en los ordenamientos jurídicos nacionales.[13]

Asimismo, establece que a fin de garantizar la participación tanto individual como colectiva de la ciudadanía, las administraciones públicas deberán propiciar el acceso a la información mediante su difusión activa, establecer mecanismos de consulta así como generar canales de comunicación abierta y permanente de cada área de la ad-

12. Oszlak, Oscar, citado por Farioli, Mariel Inés; Capanegra, Horacio y Costa, Oscar, *La transparencia y el derecho de acceso a la información pública en Argentina*. Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal, N° 24, Santa Fe, junio de 2015. Disponible en: https://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1851-37272015000100006&script=sci_arttext

13. "Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública", aprobada por la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Lisboa, Portugal, 25 y 26 de junio de 2009, p. 15.

ministración, facilitando el acceso a la información pública, así como su comprensión.

La Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos también protegen el derecho a "buscar" y "recibir" información de las acciones públicas como parte de la libertad de expresión y el acceso a la justicia. En el sistema interamericano, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha trabajado para que los países de la región ajusten sus legislaciones y aseguren la implementación efectiva de este derecho. Sin embargo, persisten desafíos, como la clasificación y el secretismo en temas específicos, que dificultan la apertura de información y la justicia en ciertos casos.

La importancia del acceso a la información pública en la trayectoria de acceso a derechos de las personas

La Mesa Interprovincial de Acceso a Justicia, grupo de trabajo e investigación que pone el foco en el acceso a justicia como derecho humano fundamental, está compuesta por cinco oficinas parte de Poderes Judiciales de provincias de la Argentina. En su publicación sobre Directrices[14] propone entender el acceso a justicia desde la lógica de etapas de una trayectoria para analizar en forma cualitativa el efectivo acceso a estos derechos de las personas en condiciones de vulnerabilidad. Las etapas de acceso a justicia identificadas en la investigación mencionada, se refieren a aquellas que atraviesan las personas desde alguna vulneración de sus derechos hasta la efectiva restitución.

Desde esta mirada se propone el acceso no como un camino unívoco y directo donde una sola acción conlleva al acceso en forma directa, sino que muestra que es un camino que implica distintos movimientos por parte de las personas que requieren de los servicios de

14. Mesa Interprovincial de Acceso a Justicia, "Directrices para la construcción de indicadores de acceso a justicia con enfoque de derechos humanos en los ámbitos de administración de Justicia", 2023. Disponible en: https://jusbairesabierto.gob.ar/app/uploads/2023/08/Directrices-para-la-construccion-de-indicadores-de-acceso-a-justicia-con-enfoque-de-ddhh-en-los-ambitos-de-administracion-de-Jus.pdf

justicia, así como de los propios servicios, y que en cada una de ellas pueden aparecen ciertas barreras que operan como obstáculos.

Al trazar las etapas, no nos interesa identificar la trayectoria como el arquetipo del "camino del héroe" en términos del éxito o no de atravesar estas etapas, sino más bien por la posibilidad de identificar unidades de análisis que nos permitan enfocar limitaciones, obstáculos y barreras al acceso igualitario.[15]

Las siete etapas son: conciencia jurídica, capacidad de reclamo, consulta y evaluación de mecanismos de resolución, reclamo ante la vulneración, instancias del reclamo, determinación de derecho y efectivización de derechos, cuando la persona hace efectivo su derecho de acceso a justicia. En función del objeto del presente artículo, nos centraremos en las primeras tres etapas, ya que son las que mayor vinculación tienen con la importancia del acceso a la información como facilitador del acceso a justicia.

La primera etapa, identificada como "conciencia jurídica", refiere a cuando las personas toman conocimiento acerca de la existencia de ciertos derechos de los cuales son titulares, desnaturalizando así situaciones de sus vidas cotidianas para pasar a conceptualizarlas como vulneración de derechos. En esta instancia:

> ... la persona le da sentido al derecho y las instituciones jurídicas en sus percepciones y prácticas cotidianas y concretas. Aquí se pueden identificar las nociones, saberes y representaciones jurídicas que las personas tienen sobre los derechos que las asisten frente a las vulneraciones que sufren.[16]

Para esta etapa inicial, resulta esencial contar con mecanismos que faciliten y acerquen la información a la ciudadanía, teniendo en cuenta que no tener información accesible, en lenguaje claro o que tenga en cuenta a personas en distintas situaciones de vulnerabilidad son condicionantes para el acceso.

Como segunda etapa se encuentra la "capacidad de reclamo": una vez que las personas pueden identificar que las situaciones problemáticas responden a una vulneración de derechos es necesario contar con capacidades simbólicas y materiales para hacer el reclamo, es

15. Ídem.
16. Ídem.

decir capacidad de acción. Es pasar del plano del concepto a la acción; entenderlo desde esta mirada implica tener en cuenta que no alcanza únicamente la educación en derechos sino con reconocer la existencia de obstáculos para el acceso efectivo a los derechos. Entran en juego así, las barreras para su acceso, tales como la falta de conocimiento de canales y de herramientas para reclamar, el lenguaje técnico, la comunicación asimétrica por parte de los organismos públicos, etcétera.

En función del enfoque propuesto, el cual se basa en una perspectiva de derechos humanos, resulta innovador el aporte sobre barreras actitudinales-simbólicas que realizó la Mesa Interprovincial en la investigación mencionada previamente. Es así que se busca complejizar la mirada sobre los obstáculos que se presentan en las trayectorias de las personas para acceder a la justicia, sumando un componente subjetivo. De esta manera, se tienen en cuenta las representaciones sociales que tienen las personas a la hora de acercarse a alguno de los servicios de justicia, recuperando la perspectiva de la ciudadanía desde un enfoque de derechos humanos, comprendiendo "representaciones sociales, miedos, expectativas, comprensión y conocimiento sobre los momentos jurídicos o judiciales en los que están insertas las personas".[17] Una de las conclusiones de esta investigación es que estos imaginarios y expectativas sobre la justicia, sus oficinas y organismos, se ponen en juego, actuando como una instancia más a considerar en términos de acceso.

Como tercera etapa, se encuentra la "Consulta y evaluación de mecanismos de resolución", la cual refiere a cuando la persona puede asesorarse sobre las opciones con las que cuenta para realizar el reclamo correspondiente, pudiendo ponderarse en función de sus posibilidades reales, evaluando así los posibles condicionamientos que pueden presentarse tales como burocracias, el tiempo, la distancia, el costo económico, la implicación emocional, entre otros.

Por todo lo dicho, sostenemos que el acceso a la información no sólo es un derecho autónomo, sino que también es un medio indispensable para hacer efectivos otros derechos humanos, garantizando que las personas puedan tomar decisiones informadas y ejercer plenamente sus libertades y derechos fundamentales. Teniendo en cuenta

17. Ídem.

lo que mencionamos decimos que la educación en derechos, las políticas de alfabetización jurídica con los mecanismos necesarios para lograr una real efectivización, promueven procesos de participación ciudadana y empoderamiento jurídico, estimulando el desarrollo de la capacidad legal y el potencial acceso a justicia.

Acceso a la información pública como herramienta de empoderamiento jurídico

En los apartados anteriores pudimos exponer y fundamentar por qué el acceso a justicia y el acceso a la información pública son derechos humanos fundamentales. En este sentido, es clave subrayar la existencia de las diversas barreras de acceso que se presentan, en especial en las personas o grupos en condiciones de vulnerabilidad mencionadas en las Reglas de Brasilia. Según este tratado, la vulnerabilidad se da cuando:

> … por razón de su edad, género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales, encuentran especiales dificultades para ejercitar con plenitud ante el sistema de justicia los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico".[18]

A fin de complejizar la mirada, García Muñoz propone un análisis de la vulnerabilidad desde varios aspectos; el primero desde una perspectiva material, es decir aquella que se puede atribuir a las condiciones materiales necesarias para la reproducción de la vida de las personas. En segundo lugar, una social, mediante la cual la pobreza no es solo una cuestión de ingresos, sino de limitación de oportunidades:

> … esta restricción de capacidades afecta la garantía de derechos humanos pero además, trasciende aspectos inmateriales relacionados con el ámbito identitario, afectivo y de empoderamiento de los sujetos, en especial de las mujeres con jefatura de hogar. Se trata de la interrelación de diferentes problemáticas sociales que generan contextos de riesgo.[19]

18. Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad. Disponible en: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2009/7037.pdf

19. García Muñoz, Claudia; Munévar Quintero, Claudia y Hernández Gómez, Nathalia, "Agenciamientos socio-jurídicos en mujeres con jefatura de hogar, en contextos de pobreza y vulnerabilidad social", en *Civilizar, Ciencias Sociales y Humanas*, vol. 18, N° 35, 2018, pp. 73-90. Disponible en: https://doi.org/10.22518/usergioa/jour/ccsh/2018.2/a06

En cuanto a las barreras mencionadas, se refieren a diversos obstáculos que obturan el pleno goce de los derechos, así como el efectivo acceso a su restitución. El tratado internacional identifica las procesales-administrativas, socioculturales, económicas, geográficas y de género. Si bien a lo largo del presente trabajo nos hemos referido brevemente a todas ellas, en este apartado interesa detenernos en las dos primeras.

Las barreras procesales-administrativas se relacionan con la complejidad de los procedimientos, la burocratización de los trámites, y todos aquellos requisitos previos que dificultan el real acceso a las personas en condiciones de vulnerabilidad. Es así que no contar con circuitos claros, información precisa y pública sobre procesos administrativos judiciales, sumado a la ausencia de campañas de difusión y propaganda oficial obstaculiza el derecho de acceso a la justicia. Por su parte, las barreras socioculturales refieren a la falta de conocimiento y de herramientas por parte de la ciudadanía respecto de sus derechos y, sobre todo, de los canales con los que cuentan para ejercerlos. Algunos ejemplos pueden ser: lenguaje técnico y comunicación asimétrica, por parte de los organismos del Estado local y/o nacional; distancia social, cultural y económica que separa a las comunidades o grupos vulnerables de quienes deciden sobre ellas, discriminaccion; falta de adecuación (cultural étnica, lingüística, etaria y de género) en la difusión de derechos, ausencia de enfoque interseccional.

En el trabajo realizado por PNUD "Justicia y desarrollo sostenible", se menciona que la educación en derechos y su difusión son esenciales para el empoderamiento jurídico de la ciudadanía, los Estados deben comprometerse a generar políticas públicas, con el objetivo de permitir a las personas actuar sobre las barreras que restringen la satisfacción efectiva de sus derechos, extendiendo así sus alcances a ámbitos de educación formal e informal. El contenido mínimo de estas políticas formativas debe incluir la estructura de derechos, los mecanismos para hacerlos exigibles y los organismos responsables de su promoción y protección.[20]

20. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Justicia y Desarrollo Sostenible: El testeo del indicador global de acceso a justicia en el marco de una encuesta nacional de pobreza, op. cit.*

En esta misma línea, Gherardi y Birgin mencionan que una de las dimensiones fundamentales para el acceso a la justicia es el conocimiento de los derechos por parte de la ciudadanía. Agregan que el reconocimiento de la existencia de un problema y su identificación como una cuestión justiciable es uno de los mayores obstáculos para el acceso a derechos; es por ello que destacan la importancia de políticas de alfabetización jurídica y de conciencia de la existencia de derechos en la sociedad.

La desigualdad en las posibilidades efectivas de acceso a la justicia no se explica únicamente por causas económicas, sino que en muchos casos se vinculan con características socioculturales arraigadas en el desconocimiento de normas y procedimientos vigentes para la protección de los derechos fundamentales. Esto requiere, en consecuencia, una estrategia compleja de mecanismos interrelacionados que tiendan a asegurar el acceso a la justicia que excede, en mucho, los recursos económicos eventualmente disponibles para tales fines. El reconocimiento de derechos implica la obligación de todas las instancias del Estado de diseñar e implementar políticas públicas que promuevan su respeto en condiciones de igualdad. Como contrapartida, la conciencia ciudadana con respecto a la titularidad de derechos brinda la posibilidad de desplegar estrategias variadas para monitorear y exigir su cumplimiento.[21]

El acceso a la información es crucial para que los individuos, en especial aquellos en condiciones de vulnerabilidad, puedan defenderse de abusos y proteger sus derechos ante el poder del Estado o de actores privados. Stiglitz[22] argumenta que la información es poder, y el acceso a la información es un prerrequisito para la igualdad de poder entre la ciudadanía y el Estado. Esta igualdad es fundamental para

21. Birgin, Haydee; Gherardi, Natalia y otros, *Mujer y acceso a Justicia. El acceso a la justicia como un derecho humano fundamental: Retos y oportunidades para mejorar el ejercicio de los derechos de las mujeres*. Conferencia 2008, Comisión "Las Mujeres y sus Derechos", Asamblea Permanente por los Derechos Humanos, p. 106. Disponible en: https://repositorio.redalas.net/sites/default/files/2021-01/19615991-Mujer-y-Acceso-a-la-Justicia-Conferencia-CIA-2008.pdf

22. Stiglitz, Joseph, citado por Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Corte Interamericana de Derechos Humanos, OEA, "Informe sobre el acceso a la información en el hemisferio", 2002. Disponible en: https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=437&lID=2#_ftnref9

asegurar que los derechos humanos sean respetados, promovidos y cumplidos de manera efectiva.

En el ámbito de los derechos sociales, como el derecho a la educación, la salud o la vivienda, el acceso a la información permite no solo que los ciudadanos conozcan los derechos de los cuales son titulares, sino también los servicios disponibles, los requisitos para acceder a ellos y las instancias a las que pueden recurrir en caso de que estos se vean vulnerados. En este sentido, Abramovich sostiene que el acceso a la información pública funciona como un instrumento para el acceso a otros derechos, ya que brinda a la ciudadanía los insumos necesarios para participar plenamente en la vida política, económica y social.[23]

Los programas del Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires, implementados por la Dirección de Participación Ciudadana, Acceso a Justicia y Derechos Universales,[24] que tienen como objetivo ampliar la participación ciudadana y mejorar el acceso a la justicia mediante la educación en derechos, es un ejemplo de la conexión necesaria entre la difusión de derechos y la garantía del acceso a la información como puente para lograrlo. Los programas están diseñados para empoderar a las comunidades, especialmente a aquellas en condiciones de vulnerabilidad, a través de metodologías de divulgación y facilitación del acceso a la información necesaria para defender sus derechos.

Educación en derechos y participación ciudadana como facilitadores

Desde la Dirección de Participación Ciudadana, Acceso a Justicia y Derechos Universales (en adelante PAJDU), se impulsan acciones estratégicas orientadas a fortalecer la presencia del Poder Judicial en barrios de la Ciudad de Buenos Aires con el objetivo de ampliar las políticas de acceso a justicia y facilitar la participación ciudadana. Estas acciones buscan no solo mejorar la capacidad legal y los canales de

23. Abramovich, Víctor y Courtis, Christian, "El Acceso a la Información como Derecho", en *Anuario de Derecho a la Comunicación*, Año 1, vol. 1, Buenos Aires, Editorial Siglo XXI, 2000.

24. Disponible en: https://jusbairesabierto.gob.ar/participacion-ciudadana-y-acceso-a-justicia/acceso-comunitario/

comunicación de los/as ciudadanos/as, sino también promover y establecer lineamientos de planes y políticas públicas que fortalezcan el empoderamiento en derechos humanos mediante el contacto directo con el sistema de justicia, sus funcionarios y agentes. PAJDU pone el foco de sus acciones en las personas, priorizando la educación en derechos a través de políticas institucionales aplicadas tanto a nivel general como local. Su objetivo es contribuir a un sistema de justicia más eficiente y accesible, trabajando en la promoción, educación y protección de los derechos humanos y fomentando el diálogo constructivo entre el Poder Judicial y la ciudadanía. Esto se realiza mediante modelos de presencia territorial sistemática y la creación de espacios de encuentro que incentiven la participación activa.

Uno de los programas que implementa la Dirección PAJDU es el Programa de Acceso Comunitario a Justicia, dispositivo ambulatorio y sistemático con abordaje de interseccionalidad que diseña e implementa ciclos de charlas sobre derechos humanos en barrios en condiciones de vulnerabilidad de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.[25] Estas charlas se encuentran a cargo del equipo interdisciplinario del programa con la colaboración de voluntarios/as del Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, quienes donan una jornada de trabajo para acercarse a la comunidad. Esta metodología de participación en las charlas hace que circule tanto el saber técnico de los/as voluntarios/as, como el saber popular por parte de quienes concurren, generando una participación activa en ambos sentidos. El ciclo de charlas se nuclea en torno a diferentes temas tales como derechos de ciudadanía, género, de niños, niñas, y adolescentes, de personas con discapacidad, derechos de los/as consumidores/as y de usuarios/as de las redes e internet.

El principal objetivo es la educación en derechos, impulsando el empoderamiento jurídico de las personas. Como columna vertebral se erige un sistema de corresponsabilidades entre individuos, comunidad y Estado, siendo función del Programa dar a conocer las misiones y las responsabilidades de las distintas agencias y organismos de gobierno y del Poder Judicial, así como los derechos y obligaciones ciudadanas. Busca fortalecer un sistema de derivaciones guiadas que

25. PACJU se implementa también, en algunos municipios de la Provincia de Buenos Aires, a través de acuerdos de colaboración.

conecten a la persona, cuyo derecho se encuentra vulnerado, con la respuesta para su efectivización. Su labor implica el fortalecimiento de la cultura jurídica, con énfasis en los derechos humanos hacia el interior del Poder Judicial, promoviendo a su vez la participación ciudadana. El programa articula y pone en acción la idea de que el acceso a la información pública resulta un mecanismo de efectivización del derecho de acceso a la justicia.

El acceso a la información básica sobre los derechos con los que todas las personas cuentan como ciudadanos/as, para ejercerlos y/o reclamarlos, es un pilar fundamental para poder acercarnos al objetivo de acceso a justicia, ya que con ello se propician mecanismos de empoderamiento jurídico comunitarios, que permiten actuar sobre aquellas barreras que impiden el efectivo acceso a los derechos.

Coinciden los aportes del informe elaborado por PNUD con lo analizado por la Mesa Interprovincial en su estudio sobre Trayectorias de acceso a justicia, en que en el acceso a justicia existen distintas etapas hasta su efectivización. En primer lugar, se ubica la conciencia jurídica, o "capacidad de reconocimiento",[26] que implican la posibilidad que tienen las personas de poder identificar la dimensión legal de una problemática que los involucra, hace alusión a la desnaturalización de ciertas situaciones y la posibilidad de conceptualizar y entenderlas en términos de vulneración de derechos.

El acceso a la información pública no solo garantiza que las personas puedan conocer sus derechos, sino que también les proporciona herramientas para exigirlos. A través de la información, los ciudadanos pueden participar activamente en la vida pública, controlar la gestión de los recursos públicos y, en última instancia, acceder a la justicia cuando sus derechos son vulnerados.[27]

A partir de las misiones y funciones establecidas por la Dirección PAJDU a su Programa de Acceso comunitario a Justicia se han relevado, a partir de entrevistas en profundidad a los/las responsables y equipo del programa, diferentes datos sobre la práctica cotidiana del Programa en los barrios en situación de vulnerabilidad de la Ciudad

26. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Justicia y Desarrollo Sostenible: El testeo del indicador global de acceso a justicia en el marco de una encuesta nacional de pobreza*, *op. cit.*

27. Dirección de Derechos Humanos y Acceso a la Justicia, Poder Judicial de Mendoza Relevamiento de necesidades jurídicas insatisfechas: Barrio "La Favorita", marzo de 2002.

Autónoma de Buenos Aires, que es el ámbito de aplicación natural de esta política pública.

Uno de los ejes que el Programa de Acceso Comunitario a Justicia implementa es la sistematicidad en el acceso a la información sobre derechos. Así lo señala Cecilia Sánchez, coordinadora de PACJU:

> Con el Ciclo de Charlas del programa vamos a cada una de las organizaciones cada 15 días, esto nos permite poder volver a retomar la información que se brindó en la última charla [...] permite que las personas puedan ir procesando todo la información sobre derechos y puedan revisar lo que les va pasando, lo que les pasa dentro de sus casas, de sus familias y puedan tomar conciencia que tal vez eso es un derecho vulnerado y no una situación que les toca vivir.

Las visitas periódicas y sistemáticas a los barrios consolidan un espacio donde la presencia del Poder Judicial allí donde vive la gente hace la diferencia, un vínculo entre la justicia y la ciudadanía que permite que el acceso a la información pueda desarrollarse y amplificarse.

> Hablamos del puente, es decir, no se trata solo de que la gente llegue a las oficinas del Poder Judicial, sino que somos nosotros los que llevamos esta información a los barrios para que cuando haya alguna situación, ellos tengan herramientas (Emma, responsable de los Ciclos de Charlas de PACJU).

Existe en el programa una metodología para que el acceso a la información sea posible y transitable para la ciudadanía.

> La información se brinda de acuerdo a seis módulos sobre derechos: Ciudadanía, infancias, discapacidad, usuarios de las redes, derechos al consumidor y género. El objetivo es que reconozcan sus derechos, a través de situaciones que quizás no están directamente vinculado a ellos, sino una reflexión de la problemática que puede tocar cada módulo (Federico, responsable técnico y logístico de PACJU).

Es en este sentido que el Acceso a la Información se vuelve un derecho llave, un posibilitador de acceso a Justicia.

> Las personas con las que trabajamos están posicionadas en un lugar de absoluta vulnerabilidad, no solamente en términos económicos o materiales, sino también en términos de información. Muchas veces no se reconoce a la información como un derecho. Consideran que las cosas no llegan porque no tienen derecho a eso (Emma, responsable de charlas de PACJU).

El trabajo de accesibilidad refiere a levantar múltiples barreras, entre las cuales la falta de información, la información poco clara, la información fuera de tiempo o en forma confusa o simplemente la concepción de no tener derecho a contar con esa información limita el acceso a justicia. Así lo relata Federico, responsable técnico y logístico de PACJU:

> Se trabaja sobre distintas representaciones sociales que tienen las personas sobre situaciones que los llevan a decir que no corresponde el reclamarlo, por ejemplo, en cuestiones de discapacidad pasa mucho, no saben que tienen derecho al CUD por el tipo de enfermedad crónica o discapacidad que tienen. La información que brindamos viene a romper estas naturalizaciones, prácticas sociales instauradas y que hay que modificar para restituir sus derechos.

Por otra parte, cabe señalar que la metodología de trabajo sustentada en una gestión basada en datos permite, a través de la transparencia y el procesamiento de bases abiertas, evaluar qué información se acerca, de qué manera, y para qué sirve, y mejorar la gestión en forma permanente.

> En cuestión de impacto realizamos mediciones a través de la encuesta al inicio y al final de los ciclos de charlas, en general los resultados son buenos, el conocimiento previo de oficinas de acceso a justicia, de cercanía, la mirada del Poder Judicial, y también en reconocer que antes no tenían y que pudieron hacer gestiones para su restitución (Federico, responsable técnico y logístico de PACJU).

También Cecilia Sánchez, coordinadora de PACJU agrega que a partir de las charlas y de la información brindada, y distintos apoyos que se establecen "llegan a hacer la denuncia más ordenados, un poquito más armados".

La importancia del acceso a la información se visualiza también en el impacto y derrame entre un caso y otro. Así, por ejemplo:

> … cuando finalizó una charla en Barrio Piletones, Una señora decía, conseguí una psicóloga en la salita, y otra vecina le preguntó ¿cómo lograste conseguir la psicóloga en la salita que yo no pude? Es a partir de estas conversaciones y encuentros que se crea una red y también se va desnaturalizando situaciones que no abordaban por miedo o desinformación (Relata Cecilia Sánchez, coordinadora de PACJU).

Es por ello que el acceso a la información se vuelve tan poderoso y habilitante, como refiere Emma, responsable de charlas de PACJU:

> Si tuviera que describir el acceso, yo creo que la información es la puerta de entrada a todos los derechos. Estoy convencida de que es eso. Primero, lo que tenemos como un chip es que el acceso a la información es una de las puertas que abre también el acceso a justicia, a los derechos [...] Para mí la información es el poder.

En síntesis, como remarca Cecilia Sánchez, coordinadora de PACJU:

> Realmente para que una persona pueda ser consciente de ese derecho vulnerado, pueda tomar la decisión de restituirlo, primero tiene que tener información, tiene que saber que es un derecho vulnerado, tiene que saber a dónde tiene que ir, tiene que saber que esa oficina le va a devolver algo en la medida de lo que necesita. Si la información no se brinda de la manera en que la persona la necesita, no sirve para nada, no es información. La persona tiene que poder entender, decodificar y apropiar, es un derecho humano.

Por todo lo relatado hasta aquí es que sostenemos que los programas territoriales de acceso a justicia de la Dirección PAJDU juegan un rol crucial en garantizar que las comunidades vulnerables accedan a la información necesaria para ejercer sus derechos. Estos programas, dirigidos a personas en situación de vulnerabilidad de barrios de la Ciudad de Buenos Aires, se enfocan en fortalecer la capacidad legal y el empoderamiento jurídico, quienes luego actúan como agentes de cambio en sus comunidades. Además de educar sobre derechos, estos programas proporcionan acceso directo a información sobre servicios judiciales y otros recursos disponibles. Uno de los aspectos más destacados de estos programas es la promoción de un sistema de corresponsabilidad entre los individuos, las comunidades y el Estado.

El objetivo es que las personas no solo conozcan sus derechos, sino que también sepan cómo acceder a ellos a través de canales institucionales de justicia. En este contexto, el acceso a la información se convierte en una herramienta indispensable para el empoderamiento ciudadano y la construcción de una cultura de derechos.

Conclusiones

La información es poder, y el acceso a la información es un requisito previo para la igualdad de poder entre los ciudadanos y el Estado.
Joseph Stiglitz[28]

El acceso a la información pública es un derecho humano que no solo facilita la transparencia y la rendición de cuentas, sino que también fortalece el acceso a la justicia, particularmente en las comunidades más vulnerables. Programas como los de acceso a justicia en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires destacan cómo el acceso a la información puede transformarse en una herramienta de empoderamiento, permitiendo a las personas ejercer sus derechos y participar activamente en la vida pública. De este modo, se refuerzan tanto la democracia como la protección de los derechos humanos, haciendo realidad el ideal de una justicia accesible para todos.

El acceso a la información pública es un derecho humano fundamental que trasciende su valor instrumental, constituyéndose como un habilitador esencial para la protección de otros derechos fundamentales, incluidos el acceso a la justicia y la participación ciudadana. En este marco, garantizar este derecho es una condición indispensable para construir sociedades más equitativas y democráticas y, por sobre todo, el respeto a los derechos humanos de las poblaciones más vulnerables.

La información como derecho llave: el acceso a la información no solo permite a las personas identificar vulneraciones a sus derechos, sino que también les otorga las herramientas necesarias para reclamar y garantizar su efectivización. Este empoderamiento jurídico resulta crucial, especialmente para los sectores en situación de vulnerabilidad, que enfrentan barreras estructurales, simbólicas y materiales para acceder a la justicia.

Las iniciativas desarrolladas por la Dirección PAJDU demuestran cómo los programas territoriales y de educación en derechos pueden generar impacto directo en las comunidades. La transformación social

28. Stiglitz, Joseph, *"Transparency in Government"*, donde expone la importancia de la transparencia en la gobernabilidad y el acceso a la información como mecanismo de poder, 2002.

desde la educación en derechos, a través de estrategias como las charlas del Programa de Acceso Comunitario a Justicia, donde se fomenta la desnaturalización de situaciones de vulnerabilidad, permite a las personas reconocer sus derechos y actuar en su defensa.

En este esquema podemos pensar y plantear que la tecnología y los datos abiertos son facilitadores: la digitalización y el uso de portales de transparencia y datos abiertos son herramientas esenciales para ampliar el alcance del derecho al acceso a la información. Sin embargo, es fundamental complementarlos con estrategias que consideren las realidades locales, garantizando que la información sea accesible, comprensible y culturalmente adecuada. Para esto es necesario desarrollar un enfoque inclusivo y situado: las barreras procesales, administrativas y socioculturales exigen un enfoque situado que reconozca las particularidades de cada contexto. La atención a estas barreras es imprescindible para transformar el acceso a la información en una herramienta efectiva para el empoderamiento comunitario y el acceso a la justicia.

En conclusión, garantizar el acceso a la información pública es una tarea colectiva que involucra al Estado, a las comunidades y a las organizaciones. Solo a través de un enfoque integral y de corresponsabilidad se puede consolidar este derecho como un pilar de la democracia y una vía efectiva hacia el acceso a la justicia y la equidad.

Acceso a la información pública y grupos vulnerables

María Gracia Andía* y Rocío Valdez**

Introducción

El derecho de acceso a la información pública (en adelante DAIP) cobró impulso en Argentina a partir de la reforma constitucional de 1994, que otorgó jerarquía constitucional a los tratados internacionales de derechos humanos que receptan este derecho,[1] reconociéndolo como un derecho humano.[2]

Este Derecho Constitucional y humano como todo derecho requiere para su efectivo ejercicio una lectura desde el prisma del derecho a la igualdad, consagrado en el artículo 16 de la Constitución Nacional el cual permite la lectura de la igualdad como no discriminación, como trato no

* Doctora en Derecho y Políticas Públicas (*Northeastern University*, Boston, EE. UU.) y fue *Visiting Scholar* (Universidad de Columbia, Nueva York, EE. UU.). Fue designada en 2018 como primera Titular del Órgano Garante del Poder Ejecutivo de la CABA y en 2023 fue ratificada en el cargo. Fue investigadora asociada de CIPPEC; consultora de World Bank Group, Americas Society and Council of the Americas y asesora de la Cámara de Diputados de la Nación y de la Legislatura de la CABA. Es profesora de derecho de grado y posgrado en la Universidad de San Andrés; y miembro del Instituto de Metodología de las Ciencias Sociales de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas.

** Abogada por la Universidad de San Andrés (UdeSA), especializada en derecho ambiental por la Universidad Católica Argentina (UCA). Se desempeña como asistente de docencia en las facultades de derecho de UdeSA y de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Cuenta con experiencia en derecho ambiental y en el sector de energía y recursos naturales, así como en investigaciones y publicaciones en revistas académicas.

1. CN, art. 75, inc. 22. Específicamente, los instrumentos internacionales de derechos humanos que receptan el DAIP son la Convención Americana de Derechos Humanos (art. 13.1), Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 19), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 19), la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (art. 4), y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 15)

2. Cabe mencionar que, anteriormente, el DAIP solo estaba amparado implícitamente en los arts. 1, 14 y 33 de la Constitución Nacional.

arbitrario. Desde este punto de vista, el concepto de igualdad responde a la "igualdad de trato ante la ley libre de caprichos, tratos arbitrarios o prejuiciosos".[3] En este sentido los derechos a la igualdad y a la no discriminación han experimentado una evolución, desde una aproximación meramente formal hasta el desarrollo de una igualdad robusta.[4]

Por su parte, el Derecho Internacional a través de los tratados y convenciones sobre derechos humanos comenzó a realizar avances en el concepto de igualdad y en la igualdad como derecho. En Argentina, la reforma constitucional de 1994 amplía el concepto de igualdad y su protección. Ahora, además del derecho a la igualdad de trato del artículo 16, el artículo 75, inciso 23, de la Constitución Nacional faculta al Congreso a "legislar y promover medidas positivas que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales de derechos humanos vigentes".

Asimismo, la reforma incorpora definitivamente a nuestro sistema jurídico en su artículo 75, inciso 22, los tratados internacionales de derechos humanos. De este modo, introduce una nueva concepción más desarrollada de la igualdad en el plano constitucional. Varios de esos tratados de derechos humanos garantizan la igualdad y protegen a las minorías contra la discriminación. La mayoría de estas normas constitucionales que protegen contra la discriminación también imponen la obligación al Estado a tomar medidas concretas para que la igualdad sea efectiva.

Sin embargo, el acceso efectivo a la información sigue siendo un privilegio para algunos y un desafío para otros. Los grupos en situación de vulnerabilidad enfrentan barreras estructurales que los excluyen de este derecho, ya sea por falta de acceso a herramientas digitales, limitaciones lingüísticas o ausencia de mecanismos adecuados de difusión. Esta brecha no solo perpetúa la desigualdad, sino que también restringe su capacidad de ejercer otros derechos fundamentales, debilitando así los principios de equidad y justicia social que el DAIP busca garantizar.

3. Saba, Roberto, "(Des)igualdad estructural", en Alegre, Marcelo y Gargarella, Roberto (coords.), *El Derecho a la Igualdad. Aportes para un constitucionalismo igualitario*, Buenos Aires, Lexis Nexis, 2007, p. 28.

4. Saldivia, Laura, "La igualdad robusta de las personas de diversos géneros", en Von Opiela, Carolina (coord.), *Derecho a la Identidad de Género: Ley 26.743*, Buenos Aires, La Ley, 2012.

En esa línea de razonamiento, es imprescindible destacar que los grupos en situación de vulnerabilidad se definen como aquellos:

> … grupos y comunidades que sufren discriminación y exclusión (social, política y económica) debido a relaciones de poder desiguales en las dimensiones económica, política, social y cultural' […]; que 'por razones inherentes a su identidad o condición, y por omisión o acción de agencias estatales, son privados del goce y ejercicio de sus derechos fundamentales y carecen de atención y satisfacción de sus necesidades específicas' […]. Como consecuencia, 'requieren la atención y la implementación de acciones necesarias o urgentes, así como medidas y políticas por parte de los Sujetos Obligados'.[5]

En este artículo se presentará el marco teórico para su análisis. Seguidamente, expondrán los desafíos en materia de políticas sobre el acceso a la información pública para estos grupos. En respuesta a ello y con el objetivo de aportar posibles líneas de acción e inspirar futuras políticas, se mencionarán experiencias desarrolladas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) durante la gestión del Órgano Garante del Derecho de Acceso a la Información del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (en adelante OGDAI),[6] desde 2018 a enero del 2025. Se realizaron diversas acciones para promover el ejercicio del DAIP con foco en grupos en situación de vulnerabilidad –que fue uno de los cuatro ejes principales de la gestión–.[7][8][9]

5. ICIC (Grupo de Trabajo de Género y Grupos en Situación de Vulnerabilidad), "Diagnóstico sobre prácticas y experiencias promisorias de acceso a la Información para grupos en situación de vulnerabilidad", 2023, p. 3.

6. El OGDAI es el órgano garante designado por el Poder Ejecutivo de CABA que resuelve los reclamos de acceso a la información y transparencia activa que ante él se presentan, de acuerdo con lo establecido en el art. 25 de la Ley N° 104 de CABA. Disponible en: https://buenosaires.gob.ar/legalytecnica/organogarante

7. Andía, María Gracia, "La conformación de un organismo desde cero: el caso del Órgano Garante del Derecho de Acceso a la Información", 26/10/2023. Disponible en: https://www.austral.edu.ar/escueladegobierno/casoteca/index.php/2023/10/26/la-conformacion-de-un-organismo-desde-cero-el-caso-del-organo-garante-del-derecho-de-acceso-a-la-informacion/ [fecha de consulta: 16/03/2025].

8. Disponible en: https://poderciudadano.org/ejecutivos-provinciales-transparencia-ausente-sin-aviso-en-el-92-la-opacidad-es-quien-manda/

9. Disponible en: https://buenosaires.gob.ar/legalytecnica/organogarante/informe-anual [fecha de consulta: 08/04/2025].

Marco teórico sobre el DAIP y los grupos en situación de vulnerabilidad

El DAIP garantiza que toda persona, sin distinción de raza, religión, afiliación política, nacionalidad, o condición socioeconómica, pueda acceder a la información generada por el Estado o financiada con recursos públicos.[10] En el ámbito nacional, la Ley Nº 27275 del Derecho de Acceso a la Información Pública define este derecho como "la posibilidad de buscar, acceder, solicitar, recibir, copiar, analizar, reprocesar, reutilizar y redistribuir libremente la información bajo custodia de los sujetos obligados".[11] Por su parte, considerando que las provincias y CABA tienen competencias exclusivas para dictar sus propias leyes de acceso a la información pública, es destacable señalar que el concepto referenciado también se repite en las leyes locales de CABA[12] y de Mendoza,[13] a modo de ejemplo.[14]

Algunas normas en esta materia crearon órganos garantes para efectivizar el cumplimiento del DAIP y para resolver reclamos en instancia administrativa por incumplimientos de ciertos sujetos obligados a la transparencia activa y reactiva. Así, tanto la Ley Nacional Nº 27275[15] como la Ley Nº 104 de CABA[16] disponen la creación de un órgano de control para cada poder del Estado.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso "Claude Reyes contra Chile" encuadró al DAIP en el de libertad de expresión y lo definió como un derecho humano y fundacional para una

10. Braguinsky, Eugenia, "El acceso a la información pública y los grupos en situación de vulnerabilidad: retos, experiencias y buenas prácticas", UNESCO. Disponible en: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000388858.locale=en [fecha de consulta: 16/03/2025].

11. Ley Nº 27275, art. 2.

12. Ley CABA Nº 104, art. 1.

13. Ley Provincial Nº 9070, art. 2.

14. Andía, María Gracia, "El sistema de acceso a la información pública en el estado federal argentino", en *Acceso a la información, transparencia y derechos humanos: desde una mirada regional*, Buenos Aires, Editorial Albremática, 2024, p. 165.

15. Ley Nº 27275, art. 19.

16. Ley CABA Nº 104, art. 25.

democracia robusta.[17] En esta línea, este derecho puede conceptualizarse como un fin en sí mismo en cuanto contribuye a la transparencia y el fortalecimiento democrático, así como un medio instrumental para el ejercicio de otros derechos fundamentales, tales como la participación ciudadana, la libertad de expresión y el acceso a la justicia, entre otros.

Al respecto, el acceso a la información pública es un derecho fundamental para el sistema democrático, en tanto funciona como una herramienta esencial para garantizar el ejercicio de otros derechos. Este derecho permite a la ciudadanía ejercer sus derechos políticos y civiles, monitorear la actuación del sector público y participar activamente en la vida social. De esta manera, se refuerza la transparencia y la rendición de cuentas, principios esenciales para el fortalecimiento del Estado de Derecho. Esta transparencia fomenta un control social efectivo que facilita la supervisión y evaluación de la gestión pública. Además, este derecho no solo fortalece la confianza entre el Estado y la ciudadanía, sino que también habilita a la sociedad para participar activamente en los procesos de toma de decisiones, promoviendo una democracia participativa.

Esta transición implica la asunción de conciencia del ciudadano de su responsabilidad para sostener el sistema democrático y el deber de las autoridades de dotar a la población de las herramientas de participación necesarias, entre las que la posibilidad de acceder libremente a la información administrada por el Estado cobra singular importancia.[18] En efecto, el DAIP es un derecho "llave"[19] ya que tiene un carácter instrumental con un rol estratégico y multidimensional ya que facilita el ejercicio de otros derechos fundamentales que inciden tanto en la vida cívica como en la esfera cotidiana de las personas. En este marco, se configura como una herramienta esencial para el acceso y la protección de derechos económicos, sociales y culturales, permitiendo a los ciudadanos comprender mejor las circunstancias que

17. Corte IDH, "Claude Reyes y otros c. Chile", sentencia del 19/09/2006. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf [fecha de consulta: 16/03/2025].

18. Martín, Santiago J., "El acceso a la información pública ambiental en el Derecho Ambiental constitucional argentino", en *Revista de Derecho Ambiental*, N° 40, 2014, pp. 321-335.

19. Andía, María Gracia, "La conformación de un organismo desde cero…, *op. cit.*

pueden impactar en su vida diaria y fortalecer su capacidad de tomar decisiones informadas y emprender acciones concretas para mejorar las condiciones en las que viven.[20]

En definitiva, el acceso a la información pública desempeña un papel central en la protección y promoción de los derechos humanos, particularmente en el caso de los grupos en situación de vulnerabilidad. Esta situación los coloca en una posición de desventaja estructural, expuesta a la marginalización y la exclusión social.[21]

Este derecho tiene dos facetas: una pasiva o reactiva y otra activa o proactiva. La faceta reactiva es aquella que refiere a las solicitudes de acceso a la información que hacen las personas al Estado, mientras que la faceta activa, en cambio, es aquella información que el Estado está obligado a publicar. En general, las leyes que regulan el DAIP establecen aquellos conceptos que son mandatarios en los portales *web* de los Estados. Estas regulaciones actúan como un piso de obligatoriedad.

La transparencia activa representa una alternativa que permite acercar la información útil a la sociedad en su conjunto, disminuyendo las asimetrías en el acceso.[22] Así, respecto de lo que llamamos transparencia focalizada, es la información útil y necesaria que se produce y pone a disposición proactivamente de un grupo determinado. Esa información debe cumplir con los criterios de accesibilidad, actualidad, completitud, claridad y ser reutilizable. Esta herramienta es de gran utilidad para acercar el ejercicio del DAIP a los grupos es situación de vulnerabilidad. Estos colectivos requieren por parte del Estado no solo la puesta a disposición proactiva y sistémica, sino también la producción de información que responda a sus necesidades específicas.

Entre los principales grupos en situación de vulnerabilidad se encuentran las personas en situación de pobreza, niñas, niños y adolescentes, personas adultas mayores, personas con discapacidad, comunidades

20. Andía, María Gracia; Martos, Pablo Hernán y Colombato, Inés, "Desafíos en el acceso a la información ambiental: hacia una coordinación con el sistema de acceso a la información pública", en *Revista Jurídica Austral*, vol. 3, N° 2, Universidad Austral, 2022.

21. Braguinsky, Eugenia, "El acceso a la información pública…", *op. cit.*

22. Negro Alvarado, Dante M., "La Ley Modelo Interamericana 2.0 sobre Acceso a la Información Pública y sus principales aportes: la transparencia activa", en Andía, María Gracia (dir.), *Acceso a la información, transparencia y derechos humanos: desde una mirada regional*, *op. cit.*, p. 38.

indígenas y afrodescendientes, personas migrantes y refugiadas, así como mujeres y diversidades, incluyendo del colectivo LGBTIQ+.[23]

Dado que estos grupos enfrentan contextos de exclusión y discriminación, así como dificultades estructurales para acceder a los bienes y servicios provistos por el Estado, resulta imprescindible que los Estados adopten políticas públicas orientadas a fortalecer el acceso equitativo a la información.[24]

Asimismo, el acceso a la información pública ambiental se consolida como una herramienta fundamental para garantizar la transparencia y fortalecer la participación ciudadana en la protección del medioambiente. La Ley General del Ambiente Nº 25675, la Ley de Presupuestos Mínimos de Acceso a la Información Pública Ambiental Nº 25831 y el Acuerdo de Escazú refuerzan este derecho y su aplicación efectiva. En este contexto, una ciudadanía bien informada puede intervenir de manera más efectiva en los procesos de toma de decisiones ambientales, al contar con el conocimiento necesario para ejercer sus derechos y exigir medidas concretas, como la reparación del daño ambiental. Esta cuestión adquiere especial relevancia en los grupos más vulnerables, quienes padecen con mayor intensidad las consecuencias del cambio climático.[25] [26]

En el contexto actual, tanto a nivel local, nacional y global, de crisis institucional y democrática, es aún más relevante fortalecer las estructuras que garantizan el derecho de acceso a una información veraz, objetiva y oportuna. En efecto, es imperativo identificar los obstáculos que dificultan este acceso, en especial para aquellos sectores en los que el acceso a la información es complejo, asimétrico y desigual.

23. ICIC (Grupo de Trabajo de Género y Grupos en Situación de Vulnerabilidad), "Diagnóstico…, *op. cit.*

24. Braguinsky, Eugenia, "El acceso a la información pública…, *op. cit.*

25. Di Paola, María Eugenia y Nocera, Florencia, "Acuerdo de Escazú: su implementación en la Argentina como una herramienta fundamental para garantizar el acceso a la información pública ambiental", en Andía, María Gracia (dir.), *Acceso a la información, transparencia y derechos humanos…, op. cit.*, p. 180.

26. Andía, María Gracia; Colombato, Inés y Martos, Pablo Hernán, "Desafíos en el acceso a la información ambiental…", *op. cit.*

Estado de situación de políticas de acceso a la información pública para los grupos en situación de vulnerabilidad: desafíos y experiencias de superación. El caso del OGDAI de CABA (2018-2025)

Durante mi gestión en el OGDAI asumimos un compromiso con los grupos vulnerables haciendo uso de la faceta de la transparencia focalizada para el ejercicio del derecho por parte de ellos. Trabajamos específicamente con algunos grupos en situación de vulnerabilidad. Estos colectivos fueron: mujeres, jefas de familias monoparentales, personas mayores, adolescentes, y la comunidad LGBTIQ+.

Las políticas fueron diseñadas teniendo en cuenta los siguientes objetivos: dar a conocer el DAIP, medir su conocimiento y el potencial impacto de ello; construir y mejorar estas políticas con la participación de sus protagonistas; desarrollar formatos acordes a la realidad de los destinatarios; evaluar el desempeño de las actividades con la finalidad de continuarlas y perfeccionarlas; trabajar en coordinación con los diferentes actores estatales involucrado en la materia.

En los casos de mujeres y personas mayores elaboramos guías en formato papel y digital. Estas reunían toda la información útil y necesaria para que estos colectivos pudieran ejercer otros derechos. Las guías fueron distribuidas y se realizaron talleres con los beneficiarios. Respecto de los adolescentes, hubo encuentros presenciales denominados "Informatón de acceso a la información" durante toda una mañana –5 horas– con dinámicas ágiles, cortas y participativas. En relación con la comunidad LGTBQI+, se llevaron a cabo seminarios para organizaciones intermedias que trabajan con los temas afines (Federación LGBT y Asociación Familias Diversas de Argentina).

En todos los casos enfrentamos complejos desafíos, como los que menciona Eugenia Braguinsky en el artículo "El acceso a la información pública y los grupos en situación de vulnerabilidad: retos, experiencias y buenas prácticas". La autora sugiere que existen cinco retos (desafíos) en materia de ejercicio del DAIP para los grupos en situación de vulnerabilidad: (1) la falta de evidencia para el diseño de una política pública; (2) el desconocimiento de la existencia del DAIP; (3) la existencia de barreras materiales y ausencia de recursos técnicos para el ejercicio del

DAIP; (4) la necesidad de lograr mayor participación ciudadana en todo el ciclo de las políticas públicas de acceso a la información; y (5) la ausencia de coordinación entre actores estatales y no estatales.[27]

A continuación, analizaremos las políticas que desarrollamos para garantizar el ejercicio del DAIP para algunos colectivos vulnerables a la luz de estos desafíos y cómo desde mi gestión intentamos superarlos.

Desconocimiento del DAIP

Uno de los principales desafíos es el desconocimiento generalizado del DAIP por parte de los grupos en situación de vulnerabilidad. Según el "Informe de la Alianza Regional por la Libre Expresión e Información, Acceso a la Información en el Siglo XXI. Estado de Situación y Lecciones Aprendidas en América Latina", las condiciones requeridas para ejercer este derecho, como los formularios para solicitudes en línea,

> ... en la práctica limitan de cierta manera a sectores vulnerables de la sociedad y contribuyen a que las solicitudes de información estén concentradas en los centros urbanos y en grupos especializados de usuarios como lo son ONGs y periodistas.[28]

Este desconocimiento tiene implicancias directas en la capacidad de los grupos en situación de vulnerabilidad para acceder a información que podría mejorar sus circunstancias. Es fundamental que estos grupos comprendan la relevancia del DAIP como un mecanismo esencial para acceder a otros derechos que frecuentemente les son restringidos. La difusión de la importancia de este derecho y su vinculación con los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales es, por lo tanto, un desafío clave para quienes implementan políticas públicas orientadas a estos sectores.[29]

En este aspecto, no es solo relevante la difusión y sensibilización, sino también la comprensión respecto de su ejercicio y las

27. Braguinsky, Eugenia, "El acceso a la información pública...", *op. cit.*

28. Alianza Regional por la Libre Expresión e Información. Acceso a la Información en el Siglo XXI. Estado de Situación y Lecciones Aprendidas de América Latina, 2021. Disponible en: https://www.alianzaregional.net/ publicaciones-e-informes/

29. Braguinsky, Eugenia, "El acceso a la información pública...", *op. cit.*

herramientas de accesibilidad para las características de cada grupo. Es decir, el conocimiento del derecho tiene, por un lado, saber de su existencia en cuanto a la titularidad de su ejercicio y, por el otro, la accesibilidad a este. Esto se relaciona con la comprensión, las barreras en el lenguaje o relacionadas con la discapacidad visual o auditiva o el acceso a canales de difusión en virtud de diversas realidades económicas o etarias. Los modos tradicionales de difusión pueden ser efectivos para las personas mayores, pero no para los adolescentes. Del mismo modo, hay que encontrar las maneras más efectivas en las que una madre soltera, por ejemplo, se informa sobre el ejercicio de este derecho. En efecto, es importante conocer sobre el DAIP, pero también es relevante entender los canales para su ejercicio y la ventaja de ejercerlo.

Experiencia del OGDAI en abordar este desafío

Es importante señalar que la Ley Modelo Interamericana 2.0 de Acceso a la Información Pública,[30] aprobada por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) –que dispone obligaciones para publicar información clave a los fines de que los grupos vulnerables gocen del derecho al acceso a la información pública al igual que el resto de la población– resalta la importancia de promover la comprensión y aplicación práctica de este derecho mediante la publicación y difusión de guías, considerando criterios de accesibilidad. Asimismo, esta ley fomenta que se publiquen datos sobre la brecha salarial de género, programas sociales dirigidos a sectores específicos como mujeres, niños, adultos mayores, comunidades indígenas, afrodescendientes, personas LGBTIQ+ y personas con discapacidad.

Particularmente, es relevante la difusión del DAIP mediante campañas de sensibilización que no solo informen sobre la existencia de este derecho, sino también sobre los mecanismos prácticos para ejercerlo. Especialmente, se debe enfocar en grupos vulnerables, quienes a menudo desconocen tanto la existencia de este derecho como los be-

30. Ley Modelo Interamericana 2.0 de Acceso a la Información Pública, aprobada por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, octubre de 2020. Disponible en: https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/publicacion_Ley_Modelo_Interamericana_2_0_sobre_Acceso_Informacion_Publica.pdf [fecha de consulta: 16/03/2025].

neficios que pueden derivarse de él. Las políticas deben comunicar de manera clara y accesible que este derecho no requiere procedimientos administrativos complejos ni la intervención de profesionales especializados, sino que debe ser entendido como un trámite sencillo y directo a disposición de todas las personas, independientemente de su contexto social o educativo.[31]

Al respecto, uno de los desafíos que planteamos desde el organismo fue lograr la accesibilidad y la comprensión respecto de aquellos que ya conocían el derecho y lo ejercían. En este sentido, las resoluciones emitidas por el OGDAI, en su carácter de garante del derecho, estaban redactadas en lenguaje claro y estructuradas considerando que el beneficiario y destinatario de las decisiones del órgano garante es un ciudadano común. Por ello, el organismo desarrolló las plantillas de texto de sus resoluciones conforme a los estándares de lenguaje claro.[32]

En esa línea, cabe mencionar el diseño conjunto de la Ley de Acceso a la Información Pública en lenguaje claro,[33] producto de la Mesa de Coordinación y Cooperación de Acceso a la Información Pública y Transparencia entre la OGDAI y autoridades de aplicación y órganos garantes de CABA.[34]

Asimismo, en 2021 desde el OGDAI publicamos periódicamente un *newsletter* con resoluciones y novedades institucionales, consolidando así un canal de comunicación más directo con la ciudadanía.[35]

En relación con los grupos en situación de vulnerabilidad, desarrollamos acciones de transparencia focalizada. Elaboramos guías para las jefas de familias monoparentales y para personas mayores. Estas guías, disponibles en formatos tanto digitales como en papel, ofrecen información sistematizada sobre el ejercicio de derechos esenciales, adaptada a las necesidades de cada grupo. Con estos productos realizamos

31. Braguinsky, Eugenia, "El acceso a la información pública …", *op. cit.*

32. Ley Nº 6367 de Lenguaje Claro en actos y documentos del sector público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Disponible en: https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/537022 [fecha de consulta: 08/04/2025].

33. Ley Nº 104 de Acceso a la Información Pública en lenguaje claro de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Disponible en: https://buenosaires.gob.ar/sites/default/files/media/document/2022/09/01/eebf30f89319a4cad267985f85c7f973d914c996.pdf [fecha de consulta: 16/03/2025].

34. Andía, María Gracia, "La conformación de un organismo desde cero…", *op. cit.*

35. Ídem.

numerosas capacitaciones y mesas de trabajo a los fines de promover el DAIP y el sistema de funcionamiento de la Ley N° 104 en CABA.[36]

La "Guía para Jefas de Familias Monoparentales de la CABA" tiene el objetivo de dotar a sus destinatarias de herramientas que faciliten la solución de los problemas cotidianos en el ejercicio de su responsabilidad parental. La guía expone trámites frecuentes –por ejemplo, la inscripción en el Registro Civil, la adopción, el divorcio, los requisitos de residencia para migrantes, entre otros–, programas útiles a los que pueden acceder –de apoyo alimentario, asignaciones, entre otros–, servicios de atención médica y de asistencia gratuita, propuestas recreativas y culturales, programas relacionados a la formación profesional y la inserción laboral, información de espacios de contención y servicio, y sobre el sistema de acceso a la información pública.[37] Para asegurar una mayor accesibilidad y fomentar el conocimiento y ejercicio de este derecho se llevaron a cabo talleres de difusión, en los cuales se distribuyeron ejemplares impresos de las guías. Estos talleres no solo sirvieron para informar a las participantes sobre el DAIP, sino también para facilitar la retroalimentación sobre las necesidades y desafíos específicos que enfrentan estos grupos.

La "Guía de Acceso a la Información para Personas Mayores de la CABA" proporciona información sobre pensiones, jubilaciones, salud, y envejecimiento activo. Además, incluye recursos para fomentar la inclusión digital de este segmento poblacional, permitiéndoles acceder a tecnologías de la comunicación e información.[38] Esta guía también cuenta con una sección específica con contenido relevante para mujeres adultas mayores.

Otro ejemplo relevante en materia de promoción y conocimiento de este derecho es el taller organizado para abogadas y abogados de la Federación Argentina LGBTQI+. El objetivo fue capacitar sobre el funcionamiento del sistema de solicitudes de acceso así como sobre

36. Ídem.

37. OGDAI, "Guía para Jefas de Familias Monoparentales de la CABA". Disponible en: https://buenosaires.gob.ar/jefaturadegabinete/organogarante/guia-para-jefas-de-familias-monoparentales-de-la-caba [fecha de consulta: 16/03/2025].

38. OGDAI, "Guía de Acceso a la Información para Personas Mayores de la CABA". Disponible en: https://buenosaires.gob.ar/noticias/guia-de-acceso-la-informacion-para-personas-mayores-de-la-caba [fecha de consulta: 16/03/2025].

los procedimientos de reclamo por incumplimiento de este derecho. Este taller estuvo particularmente dirigido a abordar las problemáticas que enfrenta el colectivo LGBTIQ+, y a identificar el DAIP como una herramienta clave para la defensa de otros derechos humanos. Este ejercicio permitió identificar áreas críticas que requieren mayor atención para asegurar que los derechos de este colectivo sean plenamente respetados en el contexto de la información pública.

Asimismo, realizamos capacitaciones en materia de DAIP para asociaciones civiles como Familias Diversas, grupo cuyo objetivo es promover y divulgar los derechos humanos en general y especialmente los de las personas, niños/as y adolescentes de la comunidad LGBTIQ+.[39]

Respecto al DAIP en materia ambiental, organizamos en 2024 el primer "Informatón de acceso a la información pública", tuvo como objetivo acercar el acceso a la información pública a jóvenes de entre 17 y 18 años. En el primer evento[40] participaron alrededor de 70 jóvenes de distintos centros educativos, mientras que en el segundo[41] participaron 64 adolescentes. Estos programas buscan abordar el derecho a saber sobre temáticas actuales y de importancia para el público joven.

Específicamente, en el primer programa se abordó el DAIP respecto a la democracia ambiental. La dinámica del evento contó con dos etapas: por un lado, presentaciones cortas de profesionales (academia, periodismo y gobierno); y, por otro lado, talleres participativos donde los jóvenes volcaban la información recibida en expresiones artísticas o tecnológicas. Todo ello con la colaboración de dos organizaciones de la sociedad civil (Crear Vale la Pena y Wikimedia). Finalmente, una actividad de cierre donde completaron encuestas de satisfacción para optimizar la experiencia del siguiente Información.

39. OGDAI, "Informe de Evaluación y Gestión 2023". Disponible en: https://buenosaires.gob.ar/legalytecnica/organogarante/informe-anual [fecha de consulta: 15/04/2025].

40. OGDAI, "Primer INFORMATÓN del OGDAI". Disponible en: https://buenosaires.gob.ar/noticias/primer-informaton-del-ogdai [fecha de consulta: 08/04/2025].

41. OGDAI, "Segundo Informatón del OGDAI". Disponible en: https://buenosaires.gob.ar/noticias/segundo-informaton-del-ogdai [fecha de consulta: 08/04/2025].

La falta de evidencia en el diseño de las políticas públicas

En primer lugar, uno de los principales obstáculos en el diseño de políticas públicas efectivas para que los grupos en situación de vulnerabilidad ejerzan su DAIP es la falta de recolección de información en el diseño y monitoreo adecuado para evaluar sus resultados. Es notoria la ausencia de información respecto de los grupos en situación de vulnerabilidad para garantizar el ejercicio del DAIP.[42]

En efecto, la mayoría de los organismos públicos no cuentan con los recursos necesarios para recolectar evidencia precisa y actualizada, como información estadística, trabajos de campo o investigaciones cualitativas, que faciliten la toma de decisiones informadas sobre las acciones necesarias dirigidas a estos grupos.[43] [44]

En ese sentido, el Grupo de Trabajo de Género y Grupos en Situación de Vulnerabilidad del *International Conference of Information Commissioners* (en adelante ICIC) identificó como una dificultad la falta de acciones orientadas a garantizar el acceso a la información para mujeres y grupos en situación de vulnerabilidad, así como la escasa disponibilidad de datos sobre los resultados de las políticas implementadas en este sentido. Esta limitación evidencia la necesidad de avanzar en el monitoreo y la evaluación de estas políticas con el fin de medir sus resultados, identificar áreas de mejora y asegurar su efectividad en la promoción de derechos y en la reducción de desigualdades en el acceso a la información.[45]

La recolección de información para las diferentes etapas de una política pública (diseño, monitoreo y evaluación) en materia de acceso a la información representa un desafío significativo debido a la complejidad inherente a este derecho. En ese sentido, es relevante el uso combinado de las diversas metodologías existentes para diseñar las políticas y para

42. ICIC (Grupo de Trabajo de Género y Grupos en Situación de Vulnerabilidad), "Diagnóstico sobre prácticas y experiencias…, *op. cit.*

43. Ídem.

44. Braguinsky, Eugenia, "El acceso a la información pública…", *op. cit.*

45. ICIC, *op. cit.*

evaluar sus efectos (monitoreo de implementación de la normativa, encuestas, estudios de casos, análisis de datos, análisis comparado).

Dado que los grupos en situación de vulnerabilidad están expuestos a factores transversales que agravan su desventaja social, económica y cultural, es fundamental contar con información previa sobre las características de la población objetivo y sus condiciones particulares. Esta información permitirá que los recursos, que por lo general son limitados, se distribuyan de manera más eficiente, alcanzando a aquellas personas que más los requieren.[46] [47]

De la misma manera, en materia ambiental, el Acuerdo de Escazú establece la obligación de fomentar evaluaciones independientes sobre la eficacia y la efectividad de las políticas nacionales, permitiendo la participación de distintos actores.[48] No obstante, se observa que muchos indicadores no se publican con la periodicidad necesaria ni permiten una comparación temporal adecuada, lo que refleja una deuda pendiente en el cumplimiento de esta obligación. En este contexto, resulta fundamental que los organismos responsables no solo generen información, sino que también la centralicen y sistematicen en forma de datos, estadísticas y proyecciones ambientales, garantizando así un acceso efectivo, claro y actualizado sobre el estado, la evolución y las tendencias del ambiente.[49]

Experiencia del OGDAI en abordar este desafío

Ante la falta de monitoreo de las políticas públicas, una de las principales oportunidades de mejora identificadas es la producción de evidencia mediante la recolección de información relevante que permita diseñar políticas públicas más efectivas y adaptadas a las realidades de los grupos vulnerables.[50] Para ello, es necesario implementar mecanismos que faciliten la recolección de estadísticas, encuestas de

46. ICIC – Working Group on Gender and Groups in Situation of Vulnerability, 2023. Conceptual framework. Social vulnerability.

47. Braguinsky, Eugenia, "El acceso a la información pública…", *op. cit.*

48. Acuerdo de Escazú, art. 6.8 aprobado por la Ley Nº 27566.

49. Di Paola, María Eugenia y Nocera, Florencia, "Acuerdo de Escazú: su implementación en la Argentina…", *op.* cit., p. 180.

50. ICIC, *op. cit.*

uso, pruebas piloto, análisis de solicitudes de acceso a la información y apelaciones, así como la evaluación de políticas implementadas en otras regiones. La producción de evidencia permitirá a los órganos garantes del acceso a la información pública diseñar políticas inclusivas, eficaces y pertinentes que respondan a las necesidades específicas de los grupos en situación de vulnerabilidad, asegurando que las políticas públicas sean no solo relevantes, sino también adaptadas a las dinámicas locales.[51]

Asimismo, es necesario entender las dinámicas de exclusión –desde brechas digitales y educativas hasta barreras lingüísticas, económicas y culturales– que dificultan el acceso de la información pública en los grupos vulnerables. En ese sentido, es imprescindible visibilizar y combatir las barreras que perpetúan estas desigualdades.[52]

En relación con las personas mayores, con la colaboración del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (en adelante PNUD), en el OGDAI hicimos encuestas en *focus groups* con los destinatarios de las guías, a los fines de mejorarla y estudiar su usabilidad.[53] Así pudimos identificar las demandas y necesidades del sector sobre el acceso a la información pública, evaluar la usabilidad y efectividad de la guía, y generar recomendaciones para optimizar su contenido, difusión y uso.

Entre las sugerencias a los fines de mejorarlas surgieron: reordenar y actualizar la guía según principios del derecho de la vejez, ampliar su distribución, capacitar a funcionarios sobre su contenido, implementarla en una versión en audio, y lanzar campañas de difusión continuas.[54] En este sentido, desde el organismo, ya habíamos iniciado el desarrollo de una guía en versión de audio libro para personas ciegas y sordas que desarrollamos en el punto siguiente.

51. Braguinsky, Eugenia, "El acceso a la información pública…", *op. cit.*

52. Ruelas, Ana Cristina, y Alvarado, Cinthya, "Las brechas para el acceso a la información de grupos vulnerables, poblaciones y mujeres indígenas", en *El poder social de la transparencia en la voz de la sociedad civil: acceso a la justicia, integración, igualdad, seguridad, anticorrupción y libertad*, octubre de 2020, p. 85.

53. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Órgano Garante del Derecho de Acceso a la Información del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (OGDAI), "Estrategia de transparencia focalizada en personas mayores del OGDAI", 2025.

54. Esta información surge de la evaluación de esta política sobre promoción de los derechos de las personas mayores en CABA realizada por el PNUD en apoyo al OGDAI durante el período agosto 2024 a enero 2025.

De la misma manera, en el programa "Informatón de acceso a la información" del OGDAI los jóvenes en su carácter de participantes completaron encuestas de satisfacción a los fines de optimizar las siguientes ediciones. En ese sentido, se les ha consultado sobre el interés del encuentro, la dinámica, temas a tratar en nuevas ediciones, y los contenidos y herramientas que aprendieron en el evento.[55]

Cabe destacar que este tipo de iniciativas no solo contribuyen al perfeccionamiento del diseño y la implementación de las políticas públicas, sino que también fortalecen los mecanismos de participación ciudadana en procesos que, en definitiva, los tienen como principales destinatarios. De este modo, se promueve el ejercicio efectivo del DAIP, pilar fundamental para la transparencia, la rendición de cuentas y la consolidación de una ciudadanía activa e informada.

Limitaciones materiales y técnicas

En tercer lugar, se presentan limitaciones materiales y una falta de recursos técnicos que dificultan el ejercicio del DAIP por parte de los grupos en situación de vulnerabilidad. Estas barreras se manifiestan en diversos aspectos y son comunes en la mayoría de los casos en que los miembros de estos colectivos intentan hacer uso de su derecho a la información.[56]

Además, persisten problemas de accesibilidad para personas con discapacidad, quienes a menudo no pueden acceder a información en formatos adecuados a sus necesidades –por ejemplo, textos en braille o contenido accesible para personas con dificultades auditivas–.

A esto se suman las limitaciones tecnológicas, ya que muchos grupos vulnerables carecen de los recursos materiales necesarios para acceder a plataformas digitales o navegar en línea, lo que restringe aún más su capacidad de interactuar con el Estado. En esta línea, se requiere de ciertos conocimientos técnicos y específicos para poder interactuar de manera efectiva con los sistemas de solicitud de información, lo que implica una barrera adicional para quienes no cuentan con la formación adecuada o el apoyo necesario para utilizar

55. OGDAI, "Informe final: primer informatón de acceso a la información", abril de 2024.
56. Braguinsky, Eugenia, "El acceso a la información pública…", *op. cit.*

estas herramientas. Este conjunto de obstáculos materiales y técnicos contribuye a que el ejercicio pleno del DAIP sea, en muchos casos, una posibilidad remota para los grupos más vulnerables.

Experiencia del OGDAI en abordar este desafío

Para abordar este desafío, Braguisnky propone la creación de formularios accesibles en diversos formatos –como lenguas indígenas, braille, o lenguaje de señas– y el desarrollo de páginas *web* inclusivas. Además, se debe garantizar que la información disponible en la *web* también pueda ser accesible en formato físico y oral, para evitar la brecha digital y asegurar que las personas analfabetas o sin acceso a tecnología no queden excluidas.[57]

En este sentido, respecto de las personas mayores reforzamos la difusión del formato físico de la guía, en virtud de que esa era la demanda por parte del colectivo. Realizamos visitas y talleres en centros vecinales y centros de jubilados, lugares accesibles para los grupos destinatarios de las políticas, con el fin de capacitarlos en el uso del sistema de acceso a la información.

Asimismo, es necesaria la capacitación en el uso de estas herramientas a través de seminarios y talleres dirigidos a periodistas, organizaciones sociales y los propios grupos vulnerables, para empoderarlos y permitirles hacer uso del DAIP de manera efectiva.[58] Respecto de este punto, todos los años dictábamos un taller para estudiantes de periodismo sobre el uso del sistema de acceso y los beneficios para el periodismo de investigación.[59]

Asimismo, es importante incluir la perspectiva de género en el diseño de las políticas públicas sobre acceso a la información pública[60] a los fines de implementar herramientas que sean equitativas y efectivas. Aún persisten desigualdades significativas entre mujeres y hombres en los ámbitos económico, social y cultural, lo que podría influye en la manera en que acceden, utilizan y se benefician de la

57. Ídem.

58. Ídem.

59. OGDAI, "El OGDAI en periodismo de la UCA". Disponible en: https://buenosaires.gob.ar/noticias/el-ogdai-en-periodismo-de-la-uca [fecha de consulta: 15/04/2025].

60. Ruelas, Ana Cristina, y Alvarado, Cinthya, "Las brechas para el acceso a…", *op. cit.*

información pública. Un diseño de políticas públicas con enfoque de género permitiría visibilizar estas diferencias y abordar las barreras estructurales que enfrentan las mujeres, especialmente aquellas en situación de vulnerabilidad, como jefas de hogar monoparentales, mujeres rurales o integrantes de comunidades indígenas.

Para fortalecer estas acciones, realizamos talleres sobre el uso del sistema de acceso en barrios populares a las destinatarias de las Guías para Jefas de Familias Monoparentales. Además, capacitamos a los capacitadores de la Dirección General de la Mujer, con el fin de proporcionar herramientas a los capacitadores para que puedan transmitir de manera efectiva la información sobre el DAIP a las personas de este grupo, utilizando estrategias adecuadas a sus necesidades.

Así también, a partir de un trabajo conjunto del OGDAI con dos organizaciones de la sociedad civil –Canales y Tiflonexos– y de la cooperación financiera otorgada por la Embajada de Reino Unido, se ha desarrollado la guía para personas mayores en un formato de audiolibro destinado para personas ciegas y sordas.[61]

En este sentido, la falta de adaptación de materiales apropiados para las personas con discapacidad es muy notorio en todos los ámbitos de la gestión pública, lo que pone de manifiesto la necesidad de avanzar hacia políticas más inclusivas y accesibles que garanticen el pleno ejercicio de derechos en condiciones de igualdad.

Necesidad de mayor participación ciudadana

En el grupo de trabajo de ICIC que se ha liderado desde el OGDAI resaltamos como recomendación la necesidad de que en el diseño de las políticas públicas se involucre a las personas que forman parte del grupo en situación de vulnerabilidad para que intervengan en la formulación de estas.[62]

61. OGDAI, "Informe de Evaluación y Gestión 2024". Disponible en: https://buenosaires.gob.ar/sites/default/files/2025-02/Informe%20Anual%20OGDAI_0.pdf [fecha de consulta: 08/04/2025].

62. ICIC (Grupo de Trabajo de Género y Grupos en Situación de Vulnerabilidad), "Diagnóstico sobre prácticas…", *op. cit.*

En efecto, la participación ciudadana en materia de acceso a la información pública reviste una especial importancia para los grupos en situación de vulnerabilidad ya que constituye una vía esencial para el ejercicio efectivo de sus derechos y para la reducción de las desigualdades estructurales. Al respecto, el acceso desigual a la información limita su capacidad de incidir en decisiones públicas que impactan directamente en sus vidas, restringe el ejercicio de otros derechos –como el derecho a la salud, a la identidad o a una vida libre de violencia– y perpetúa dinámicas de exclusión. Así, fomentar su participación permite no solo visibilizar las barreras específicas que enfrentan estos grupos, sino también co-construir políticas públicas más inclusivas, pertinentes y sensibles a sus realidades. En este sentido, garantizar canales accesibles, culturalmente adecuados y sostenidos de participación resulta clave para consolidar una democracia sustantiva y un Estado más transparente y justo.

Experiencia del OGDAI en abordar este desafío

Desde el grupo de trabajo de ICIC sugerimos acciones relacionadas a crear estrategias de participación para que los grupos en situación de vulnerabilidad destinatarios de las políticas de DAIP intervengan en su formulación; brindar asesoramiento especializado a sus integrantes en la presentación de solicitud de información; desarrollar encuestas y/o estudios específicos para involucrarlos en la mejora del diseño de las políticas públicas; y generar instancias de cercanía para identificar la información que precisan.

Como ha sido detallado anteriormente, desde el OGDAI procuramos instancias de retroalimentación participativa en las guías de acceso a la información para personas mayores, como así también en los eventos de "Informatón de acceso a la información". Estas instancias sirvieron para la retroalimentación sobre las necesidades y desafíos específicos que enfrentan estos grupos. Este conocimiento permitió mejorar el diseño de guías y políticas públicas para garantizar un acceso más efectivo y equitativo a la información. Otro ejemplo concreto que implementamos en el OGDAI es el taller para abogadas y abogados de la Federación Argentina LGBTIQ+, ya descripto anteriormente. Al respecto, en materia de participación, esta

práctica permite no solamente el empoderamiento jurídico de ese grupo, sino también facilitar una instancia de retroalimentación que logra identificar los obstáculos vinculados a la transparencia activa y el acceso a información sensible relacionada a cuestiones de género, orientación sexual y salud.

Braguinsky menciona además la falta de evidencia para el diseño de las políticas públicas y la necesidad de lograr una mayor participación ciudadana en el ciclo de estas.[63] Considero que ambos desafíos están íntimamente relacionados. Por un lado, existe falta de producción de información respecto de los grupos en situación de vulnerabilidad y, por otro, no hay una práctica en el uso de metodologías para conocer y atender las necesidades de ellos como protagonistas. En ambos casos estas falencias exceden las competencias y atribuciones de los órganos garantes.[64] Sin embargo, los órganos garantes podrían actuar como puentes o coordinadores a los fines de señalar falencias en la producción de información. Durante nuestra gestión, esto ha sido señalado con frecuencia a través de las resoluciones emitidas en los casos concretos.

Falta de coordinación entre actores

Finalmente, existe una ausencia de coordinación entre actores estatales y no estatales, lo cual también limita la eficiencia de las políticas en este sentido. Esa falta de coordinación se traduce en información fragmentada o inexistente al no ser claro cuáles son los sujetos obligados de producirla.

Esta falta de cooperación impide diseñar e implementar políticas que sean eficientes. A modo de ejemplo, la Resolución Nº 16/2023 del OGDAI ilustra con claridad las consecuencias de la falta de coordinación interinstitucional en el acceso a la información pública. La solicitud, que abarcaba diversos aspectos del régimen de patrocinio regulado por la Ley Nº 6163, fue fragmentada entre múltiples organismos que operaron de forma desarticulada, brindando respuestas parciales o indicando que los requerimientos excedían su competencia.

63. Braguinsky, Eugenia, "El acceso a la información pública…", *op. cit.*

64. Ley Nº 27275, art. 19; Ley CABA, Nº 104, arts. 25 y 26.

Esta dispersión evidencia la necesidad de diseñar mecanismos de coordinación institucional que garanticen respuestas integrales, eviten la fragmentación de la información y aseguren el ejercicio efectivo del DAIP, especialmente cuando se trata de políticas que involucran a múltiples actores gubernamentales.[65]

Otro ejemplo es la Resolución Nº 146/2024 del OGDAI que pone en evidencia la ausencia de producción sistemática de información del Parque Nicolás Avellaneda. A pesar de que la Ley Nº 1153 reconoce a la Mesa de Trabajo y Consenso como autoridad en la administración del parque, su falta de integración en la estructura institucional formal del Gobierno de CABA impide identificar un sujeto obligado conforme a la Ley Nº 104. Como resultado, el OGDAI declara la imposibilidad de exigir la publicación de información sobre dicha gestión, lo que da cuenta de un vacío normativo-operativo que obstaculiza la transparencia. [66]

Experiencia del OGDAI en abordar este desafío

Existe una necesidad de colaboración entre el Estado con las organizaciones intermedias ya que son quienes actúan como nexo entre el Estado y los grupos en situación de vulnerabilidad. Estas organizaciones no solo poseen los conocimientos técnicos y específicos necesarios, sino que su cercanía con las personas vulnerables les otorga altos niveles de confianza, amplificando así sus intervenciones. De esta manera, las políticas públicas pueden diseñarse con base en las necesidades y realidades de los grupos involucrados.[67]

Por su parte, en materia ambiental, resulta fundamental otorgar a la ciudadanía un rol más activo y decisivo a lo largo de todo el ciclo de vida de las actividades que impactan en el ambiente. Para ello, es necesario establecer mecanismos que no solo garanticen el cumplimiento de los compromisos asumidos por nuestro país, sino que también promuevan una interacción efectiva entre los distintos actores involucrados. Desde las instancias más tempranas, como la divulgación de información ambiental, hasta la implementación de

65. Resolución OGDAI Nº 16/2023.

66. Resolución OGDAI Nº 146/2024.

67. Braguinsky, Eugenia, "El acceso a la información pública…", *op. cit.*

políticas y medidas concretas, la coordinación entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado es esencial para asegurar decisiones más legítimas, eficientes y alineadas con el desarrollo sostenible.[68]

Asimismo, es relevante el fortalecimiento de estrategias de coordinación y cooperación entre actores públicos y sociales para garantizar que el ejercicio del DAIP sea accesible a todos. En este marco, se debe promover la colaboración entre organismos públicos especializados y organizaciones de la sociedad civil que actúan como intermediarios entre el Estado y los grupos vulnerables.[69]

Al respecto, desde el OGDAI, participamos activamente en espacios clave de gobernanza y transparencia para fortalecer la cooperación técnica con agencias, organizaciones y redes internacionales. En ese sentido, el organismo es miembro de la *International Conference of Information Commissioners* (ICIC), la Red de Transparencia y Acceso a la Información (RTA), la Red Internacional de Justicia Abierta (RIJA) y la *Open Government Partnership* (OGP). Además, integra la Red de Lenguaje Claro de Argentina y el Consejo Federal para la Transparencia (CFPT). Asimismo, consolidamos la participación del OGDAI con responsabilidades de liderazgo: representé al organismo como miembro del Consejo Directivo de la RTA desde noviembre de 2021 hasta fines de 2024 y, desde junio de 2023 hasta enero del 2025 lo hice en el Comité Ejecutivo de ICIC. En la RTA lideré el Grupo de Trabajo de Democracia Ambiental junto con la Agencia de Acceso a la Información Pública de Argentina y el Grupo de Trabajo de Género y Grupos en Situación de Vulnerabilidad con la Contraloría General de la Unión de Brasil. En ICIC, también lideramos este grupo con Brasil. Asimismo, el organismo participó en el Programa Observador de Transferencia de Conocimiento, financiado por la Embajada Británica, y contribuyó a la creación del Modelo Regional de Transparencia Municipal, una iniciativa impulsada por la RTA y EUROsociAL+.[70]

Fueron múltiples los frutos de estas colaboraciones, de los cuales es posible mencionar algunos ejemplos: el diagnóstico obtenido en relación con la implementación del Acuerdo de Escazú en los países y

68. Di Paola, María Eugenia y Nocera, Florencia, "Acuerdo de Escazú: su implementación en la Argentina…", *op. cit.*, p. 180.

69. Braguinsky, Eugenia, "El acceso a la información pública…", *op. cit.*

70. Andía, María Gracia, "La conformación de un organismo desde cero…", *op. cit.*

algunas jurisdicciones sub-nacionales de la región con el aporte técnico de EUROsocial+;[71] y el diagnóstico realizado sobre las políticas de acceso a la información de los grupos en situación de vulnerabilidad.

Por otro lado, en el marco de la OGP y a través de la cooperación entre las autoridades de aplicación y los órganos garantes de los tres poderes del Estado de CABA, se consolidó la Mesa de Coordinación y Cooperación de Acceso a la Información Pública y Transparencia. Como parte de esta iniciativa, se lanzó el curso "Acceso a la Información Pública: Ley N° 104", se adaptó y publicó la Ley de Acceso a la Información Pública en lenguaje claro, y se organizaron tres conversatorios con académicos y organizaciones de la sociedad civil para debatir criterios interpretativos de la normativa.[72]

Cabe mencionar el trabajo constante y continuo que realizamos con organizaciones de la sociedad civil. A modo de ejemplo, el "Informatón" mencionado anteriormente fue organizado en el marco del programa de actividades de aproximación del entonces Ministerio de Educación de CABA y las organizaciones de la sociedad civil Crear Vale la Pena y Wikimedia. Asimismo, se trabajó con las organizaciones de sociedad civil Canales y Tiflonexos para adaptar las guías de acceso a la información para personas mayores a personas ciegas y sordas.[73]

En el proceso de la elaboración de las guías trabajamos de manera coordinada con las áreas responsables de la producción de la información. En el caso de las personas mayores, lo hicimos con la Secretaría de Bienestar Integral de CABA, mientras que para la dirigida a jefas de familias monoparentales lo hicimos en conjunto con el Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat y la Subsecretaría de la Mujer.[74]

71. Red de Transparencia y Acceso a la Información (RTA), "Informe de Diagnóstico sobre el estado de la regulación, la implementación y las buenas prácticas respecto del derecho de acceso a la información ambiental en el marco de la implementación del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales". Disponible en: https://home.redrta.org/wp-content/uploads/2024/08/Informe-Diagnostico-Escazu-RTA_versionfinal21072024.pdf [fecha de consulta: 08/04/2025].

72. Andía, María Gracia, "La conformación de un organismo desde cero…", *op. cit.*

73. OGDAI, "Informe de Evaluación y Gestión 2024", *op. cit.*

74. Ídem.

Cabe destacar que se advierte una ausencia de coordinación entre actores estatales y no estatales. En ese sentido, si bien existen numerosas acciones dirigidas a un mismo grupo por parte de distintos poderes del Estado y diversas organizaciones, la superposición de iniciativas y la ausencia de articulación provocan una dispersión de esfuerzos y recursos.

Conclusiones

En conclusión, el presente artículo ha desarrollado el DAIP como pilar de la democracia y clave para garantizar otros derechos, especialmente en los grupos en situación de vulnerabilidad. Este derecho llave debe ser una herramienta de ejercicio frecuente por parte de ellos.

Sin embargo, el acceso a la información sigue siendo un derecho desigual. Persisten múltiples barreras que dificultan su ejercicio pleno para los grupos en situación de vulnerabilidad: el desconocimiento del derecho por parte de la ciudadanía, la falta de evidencia para el diseño e implementación de políticas públicas que los involucran, ausencia de monitoreo y evaluación de aquellas, las limitaciones materiales y técnicas, y la falta de coordinación entre actores institucionales, entre otros. Estos desafíos se vuelven aún más profundos en aquellas provincias que todavía carecen de una legislación de acceso a la información pública, como Formosa, San Juan y Tucumán.

Frente a este panorama, el OGDAI ha demostrado ser un modelo de gestión que, con aciertos y desafíos pendientes, avanzó en la consolidación de un acceso más equitativo a la información pública. Desde la gestión de 2018 a 2025 marcamos un precedente que evidencia que es posible desarrollar estrategias innovadoras para derribar barreras estructurales. Es importante que las políticas públicas en materia de DAIP no dependan de la voluntad política del momento, o del liderazgo específico de una gestión; su continuidad debe estar garantizada como un compromiso firme con la transparencia y la rendición de cuentas.

Aún queda un largo camino por recorrer. En un contexto atravesado por una crisis democrática a nivel local, nacional y global, caracterizada por el debilitamiento de las instituciones, la desinformación y la desconfianza ciudadana, el acceso a la información se presenta como una herramienta clave para recuperar la legitimidad del Estado

y fortalecer el vínculo entre ciudadanía y gestión pública. En este sentido, resulta imprescindible robustecer los organismos garantes con recursos humanos y presupuestarios garantizando la autonomía e independencia frente a la gestión de turno. En efecto, a casi diez años de la sanción de las normas de acceso a la información se vuelve deseable llevar adelante una revisión de la experiencia en materia de implementación y la revisión del diseño de sus sistemas para reforzar los aciertos y corregir los errores con el objetivo de consolidar políticas de transparencia inclusivas y eficientes.

Pero si algo queda claro es que el acceso a la información pública no es solo un derecho: es una herramienta de empoderamiento ciudadano, un mecanismo de control del poder y, en última instancia, una condición indispensable para el ejercicio de una democracia real y participativa.

Acceso a la información y derecho a la salud: la disponibilización de la información a partir de la experiencia de la plataforma "Dónde"

Leandro Cahn,* Betiana Cáceres,** y Paloma Loreti Gambaccini***

Introducción

El sistema de salud argentino parte de la base de que todos los habitantes tienen derecho a la provisión pública de salud, independientemente de que cuenten con alguna otra cobertura vía obras sociales o empresas de medicina prepaga. Sin embargo, quienes trabajamos en el ámbito de la salud repetimos, casi como un mantra, que el sistema de salud argentino necesita una reforma. Que la fragmentación vertical (Nación, Provincias, Municipios) y la horizontal (sistema público, obras sociales nacionales, obras sociales provinciales, PAMI, obras sociales de las fuerzas armadas, obras sociales universitarias) generan un sistema complejo, eternamente desfinanciado y que, fundamentalmente, hace complejo el acceso al derecho a la salud de la población. El gasto total en salud supera el 8% del

* Director Ejecutivo de Fundación Huésped desde 2017, donde antes fue Director de Comunicación y Desarrollo Institucional. Magíster en Administración y Políticas Públicas de la Universidad de San Andrés (UDESA) y Licenciado en Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Es co-autor de los libros *Educación Sexual Integral: guía básica para trabajar en la escuela y la familia* (2020) y *De chicos a hombres: guía de ESI para trabajar con los varones en la escuela y la familia* (2023), editados por Siglo XXI.

** Directora de la División de Servicios Generales en Fundación Huésped, donde trabaja desde 2008 en promoción del desarrollo comunitario, la participación social y las tecnologías con impacto social. Representó a Fundación Huésped en la Mesa Nacional de Gobierno Abierto (2021-2022). Licenciada en Psicología de la Universidad de Palermo.

*** Trabaja en Fundación Huésped desde 2022 en temas de incidencia pública y desarrollo institucional. Estudiante de Abogacía en la Universidad de Buenos Aires (UBA), Licenciada en Dirección Escénica de la Universidad Nacional de las Artes (UNA). Diplomada en Educación Sexual Integral de la Facultad de Filosofía y Letras (UBA).

PBI, valor que ubica a la Argentina con niveles de inversión similar al de los países desarrollados, aunque la calidad de la atención –para la mayoría de la población– dista mucho de esos estándares. A estos problemas en la oferta de los servicios a la salud, que repercuten en la calidad del acceso a este derecho y que es –sin dudas– lo primero que debería resolverse, se suman los asociados a cómo demanda este derecho la población.

El acceso a la información permite que todas las personas puedan ejercer otros derechos, entre ellos, el derecho a la salud. Por eso, el acceso a la información pública constituye un elemento esencial para la democracia. Sin embargo, la escasa e incompleta información sobre derechos y normativas asociadas a estos genera muchas veces el no acceso a servicios e insumos, así como la errónea utilización de los recursos propios (tiempo y dinero) para resolver cuestiones de manera más sencilla. Todos estamos a seis pasos de Kevin Bacon, pero si muchísimas personas ni siquiera saben quién es, seguramente no podrán utilizarlos para llegar a él (otro día nos preguntaremos para qué querría llegar alguien a Kevin Bacon).

En Fundación Huésped desarrollamos acciones de prevención y promoción de derechos para garantizar el acceso a la salud y reducir el impacto de las enfermedades con foco en VIH/sida, hepatitis virales, enfermedades prevenibles por vacunas y otras enfermedades transmisibles, así como facilitar el acceso a la salud sexual y reproductiva. Trabajamos con las crecientes demandas y necesidades de grupos en situación de vulnerabilidad, como la población trans, la comunidad LGBTIQ+, mujeres, la población migrante, y personas privadas de libertad. Hace 35 años que articulamos con distintos sectores sociales, incluyendo organizaciones de la sociedad civil y de base comunitaria, áreas de salud pública, y por supuesto, agentes estatales. Hemos vivido los avances sociales y legales vinculados a distintas temáticas que abordamos, que buscan mejorar el acceso a la salud para todas las personas libres de estigma, discriminación, exclusión y marginalización. En línea con las estrategias de promoción de la salud y de incidencia para la implementación y el ejercicio efectivo de los derechos, creemos que el acceso a la información puede tener un impacto de mejora en la salud, no sólo por los datos publicados o reportados, sino también por su disponibilización. Es decir, por el acercamiento de la información

existente, de manera tal que sea una herramienta para facilitar el acceso a servicios e insumos.

En la experiencia de Fundación Huésped, el derecho al acceso a la información pública dialoga con el derecho al acceso a la salud tanto desde la perspectiva de poder conocer de qué manera está llevando adelante el Estado los procesos de compra, almacenamiento, distribución y trazabilidad de los insumos, como desde la forma en la que se disponibiliza para la ciudadanía información relevante para el acceso a la salud. En las siguientes páginas, desarrollaremos sobre los beneficios del derecho de acceso a la información pública en el acceso a la salud mediante experiencias de trabajo sobre estos dos pilares, complementarios entre sí.

El acceso a la información pública para el conocimiento de la gestión estatal

En Argentina, el derecho de acceso a la información pública está garantizado por la Constitución Nacional, por diversos tratados internacionales con jerarquía constitucional –como la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Convención Americana de Derechos Humanos–, y por la Ley N° 27275 llamada Ley de Derecho de Acceso a la Información Pública, sancionada en 2016. Esta norma establece que todas las personas tenemos derecho a "buscar, acceder, solicitar, recibir, copiar, analizar, reprocesar, reutilizar y redistribuir"[1] información que se encuentra en poder del Estado y, así, busca promover la participación ciudadana y la transparencia de la gestión pública. No queremos realizar aquí una descripción detallada de lo que implica este derecho, sino, como ya adelantamos, relatar algunas experiencias de cómo puede beneficiar el derecho a la salud.

Para ello, nos interesa destacar el acceso a la información pública en tanto herramienta de la sociedad para conocer y realizar el seguimiento, evaluación y monitoreo de las políticas y el manejo de los recursos públicos, así como para incidir y exigir el cumplimiento de otros derechos. Asimismo, mencionar que los mecanismos de

1. Ley N° 27275 de Acceso a la Información Pública, art. 2.

apertura son imprescindibles para la comunicación del accionar estatal y el sostenimiento de políticas de información accesible para todas las personas.

Al determinar la forma de la solicitud de información y sus vías de reclamo, se establecen quince principios a favor de la ciudadanía en tanto solicitante, incluyendo la presunción de publicidad, transparencia y máxima divulgación, informalismo, máximo acceso, apertura, disociación, no discriminación, máxima premura, gratuidad, control, responsabilidad, alcance limitado de las excepciones, *in dubio pro petitor*, facilitación y buena fe. Estos se establecen para que las reglas de procedimiento estén facilitadas a favor de quien ejerce su derecho de acceso a la información. Se busca que la solicitud sea ágil y simple; sólo requiere la identidad y contacto de quien hace el requerimiento y no se le puede exigir al solicitante que motive la solicitud, que tenga derecho subjetivo o interés legítimo, ni que cuente con patrocinio letrado. Así, esta normativa colabora con la construcción de un diálogo informado entre los agentes e instituciones estatales y la ciudadanía: las personas pueden conocer qué bienes y servicios pone a disposición el Estado, y la información pública permite el accionar para el ejercicio efectivo de derechos.

En tanto herramienta para obtener información sobre la gestión estatal, a lo largo de la historia de Fundación Huésped hemos presentado pedidos de acceso a la información pública en varias ocasiones para obtener datos acerca del estado de las compras, el stock disponible y la distribución de insumos clave para brindar información, así como generar acciones territoriales y articulaciones para el cumplimiento de la normativa vigente y la garantía del acceso a los derechos. Por ejemplo, en 2023, previo al cambio de gobierno, realizamos pedidos de acceso a la información al Ministerio de Salud de la Nación para conocer el stock, el período estimado de uso y agotamiento de vacunas del calendario nacional, gratuito, y obligatorio y contra el COVID-19; medicación antirretroviral disponible para sostener tratamientos para personas viviendo con VIH, tratamientos de Profilaxis Pre Exposición (PrEP), métodos de diagnóstico adecuados para establecer el estatus serológico y la carga viral; métodos anticonceptivos, y hormonas para los tratamientos garantizados por la Ley de Identidad de Género. Además, pedimos la información de

los procesos licitatorios existentes aprobados y pendientes de aprobación para estos insumos. Las solicitudes fueron respondidas de manera completa, en los plazos indicados por la ley, y los datos nos permitieron tener una base para evaluar la distribución y gestión del gobierno siguiente. Como ya se anunciaba en la campaña electoral, en materia de salud y acceso a derechos de las poblaciones con las que trabajamos en Huésped, la compra y distribución de estos insumos podía verse –y luego se vio– enormemente afectada.

En otra experiencia, hemos presentado un pedido de acceso a la información ante una decisión gubernamental comunicada mediante un anuncio oficial, y cuya falta de detalle significó una alerta, ya que podía significar una amenaza a derechos garantizados. Esto fue lo que sucedió ante el aviso de la baja de contenidos de la Educación Sexual Integral (en adelante ESI) de la página del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, con la justificación de una "revisión neutral" durante el receso escolar del verano 2025. En este marco, realizamos un pedido de acceso a la información solicitando saber el enfoque y el marco conceptual de dicha revisión. Como fue publicado en las redes de Fundación Huésped, aunque consideramos que toda actualización de la ESI es importante y necesaria, el aviso realizado –y la poca información que contenía– no daba cuenta del marco de la Ley de Educación Sexual Integral vigente, sancionada en el 2006.

Estos son solo algunos ejemplos de pedidos de acceso a la información en tanto herramienta de monitoreo de la gestión estatal. Sin embargo, para la construcción de este artículo quisiéramos ampliar en otra experiencia de trabajo de Fundación Huésped, que nos permite pensar acerca del uso y disponibilización de la información pública. En tanto información disponible, y la posibilidad de acceder a la información en manos del Estado mediante vías diseñadas para ello, implica una democratización del conocimiento. No obstante, una vez que contamos con ella, aparecen otros interrogantes: ¿cómo se utiliza esta información?, ¿quiénes la utilizan?, ¿son datos accesibles para el uso de toda la población?

El acceso a la información pública para la disponibilización de la información: la experiencia de "Dónde"

A lo largo de los poco más de 40 años de historia del VIH, la evidencia científica ha demostrado –entre otros impresionantes avances– la importancia de implementar estrategias de prevención combinadas, término acuñado por el Programa Conjunto de Naciones Unidas contra el sida (en adelante ONUSIDA) en 2015. Se parte del hecho de que ningún enfoque del VIH puede terminar con la epidemia por sí solo, sino que se necesitan paquetes combinados específicos que ofrezcan diversas intervenciones de prevención de alto impacto para la prevención del VIH con eficacia demostrada. Así, facilitar el acceso de la población a preservativos, facilitar el acceso a la prueba de VIH, promover la educación sexual integral, e integrar la profilaxis pre exposición (en adelante PrEP) y profilaxis post-exposición (en adelante PEP) en las respuestas de los países se torna fundamental para contribuir al control de la epidemia, junto al acceso universal a los tratamientos antivirales y estudios de laboratorio para las personas que viven con el virus.

Argentina fue uno de los primeros países de la región en disponibilizar gratuitamente preservativos, política que se vio fortalecida con la Ley N° 25673 de Salud Sexual y Reproductiva y Procreación Responsable (2003). Así, desde la Dirección de respuesta al VIH del Ministerio de Salud de la Nación se inició, a comienzos de siglo, una fuerte política de distribución gratuita de preservativos para pene, no solo en hospitales y centros de salud, sino también en distintos espacios comunitarios. Para 2009, había más de tres mil lugares donde se podía acceder a preservativos de manera gratuita. Sin embargo, esta política tenía un muy bajo nivel de conocimiento por parte de la población. Así nació la idea de lo que hoy es la plataforma "Dónde", que desarrollamos desde Fundación Huésped. La idea, *a priori* sencilla, era poder geolocalizar los lugares de distribución de preservativos para mejorar el acceso al recurso por parte de la población. Hasta entonces, el Ministerio de Salud producía un listado en PDF en el que

se presentaban, provincia por provincia, localidad por localidad, los lugares donde el Ministerio entregaba el insumo.

Para ello, participamos en 2010 del hackatón "DAL - Desarrollando América Latina", organizado –entre otros– por Wingu. Un sábado a la mañana nos acercamos a "pitchear" la idea, que fue tomada por el equipo de Gobierno Abierto del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, que coordinaba por entonces Rudi Borrmann. Para el domingo a la noche, había una versión prototipo de "Tómalo y úsalo", que permitía encontrar dónde acceder en distintos lugares del país. Claro que para que eso fuera realmente posible, debíamos tener los datos en un modo "parceable", es decir, en algún formato tipo planilla de cálculo para que la app pudiera levantar la información. Allí salimos a la comunidad buscando voluntarios que nos ayudaran a pasar los datos desde el PDF a formato Excel. A partir de la publicación en la web institucional y en redes sociales, se sumaron 20 personas. Luego de 9 meses de trabajo, se presentó la versión 1.0 de la herramienta, ya renombrada "Dónde".[2]

El principal desafío en aquellos primeros tiempos tuvo que ver con cómo trabajar junto al Ministerio de Salud de la Nación para obtener la información en un formato abierto y con la información completa, de manera de que pudiera geolocalizarse. Existía la política pública, se compraban y distribuían preservativos y test rápidos de VIH, se entendía la importancia de hacer público el listado de los lugares para acceder a uno y/u otro servicio, pero la forma en la que se compartía y publicaba la información hacían tremendamente difícil la tarea de hacerlo disponible de un modo amigable para la población. El formato de publicación de la información parecía pensado para un contexto no tan mediatizado por lo digital: el documento podía imprimirse o descargarse en una PC, de modo que en la recepción de un centro de salud, por ejemplo, informaran a las personas dónde buscar los insumos. Considerábamos que la información podía estar más cerca aún de cada persona y que las tecnologías digitales eran una oportunidad para lograrlo. En los años posteriores y hasta el día de hoy, buscamos estrategias, proyectos, y articulaciones

2. Disponible en: donde.huesped.org.ar [fecha de consulta: 21/03/2025].

para continuar nutriendo "Dónde", volviéndolo cada vez más accesible, más regional, con más datos, y con llegada a más personas.

Desde el Lab de Innovación de Fundación Huésped continuamos trabajando para incluir más servicios para geolocalizar. En 2013, la versión desarrollada por Fundación Huésped junto a los equipos de Gobierno Abierto y Gobierno Electrónico del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires incluían los lugares de entrega de preservativos y los centros de testeo gratuitos de VIH. Luego, con el objeto de promover y facilitar el acceso a las vacunas, incorporamos los vacunatorios públicos. En una tercera instancia, agregamos servicios vinculados a salud sexual y reproductiva, incluyendo métodos anticonceptivos, y establecimientos donde brindaban consejerías para acceder a la interrupción legal del embarazo, que pudimos ampliar luego de la sanción de la Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo.[3]

Las estrategias para nutrir "Dónde" fueron muchas y variadas a lo largo del tiempo. Realizamos pedidos de acceso a la información al Ministerio de Salud de la Nación, así como pedidos a los ministerios de salud provinciales para que publiquen sus establecimientos y qué servicios ofrecían en cada uno, poder bajar los datos y disponibilizarlos en la plataforma. La iniciativa *Open Government Partnership (OGP)* nos permitió encontrar otro marco en el cual obtener datos para continuar alimentando el sitio. Entre 2016 y 2017 participamos del Plan de Acción de Gobierno Abierto de la Ciudad de Buenos Aires a partir de lo cual el Ministerio de Salud de la Ciudad amplió la publicación y actualizó datos abiertos sobre los establecimientos de salud de la jurisdicción.

Como se mencionó anteriormente, para la solicitud de acceso a la información no es necesario manifestar un interés o motivación particular. Sin embargo, durante una de las iteraciones de "Dónde", en los años 2017-2019, el caudal de datos abría a preguntas por parte del Ministerio de Salud de la Nación sobre qué íbamos a hacer con

3. Las distintas versiones de "Dónde" tuvieron el apoyo de *Reproductive Health Supplies Coalition* (en adelante RHSC), a través del fondo *Innovation Fund*, en un trabajo en conjunto con el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (en adelante CEDES) y la Federación Internacional de Planificación de la Familia/Región del Hemisferio Occidental (en adelante IPPF/RHO) se trabajó la línea de acceso a consejerías y servicios de interrupción legal del embarazo, y junto a UNICEF Argentina y el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación el trabajo con jóvenes y organizaciones juveniles.

toda la información. En noviembre de 2017 pedimos en un mail a la por entonces Dirección de Sida la información actualizada del PDF en formato editable, y se nos respondió que justo estaban trabajándolo, que escribiéramos más adelante. En diciembre insistimos, sin respuesta. En febrero de 2018 reiteramos el pedido y, para ese momento, desde el propio Ministerio habían lanzado su mapa. Un mes después nos propusieron tener una reunión, que nunca se concretó. En octubre de 2018 enviamos un pedido de acceso solicitando las bases que alimentaban los mapas publicados por la Dirección Dirección de Sida del Ministerio de Salud y, en el Sistema de Trámites a distancia por el que se tramitan los pedidos (en adelante TAD), nos respondieron que eran del Ministerio de Modernización y no de Salud. Luego, en febrero de 2019, nos contactaron nuevamente desde la Dirección consultando por qué lo pedíamos y sugiriendo que pusiéramos un link en nuestro sitio con el mapa de ellos. Finalmente, nos enviaron las bases de centros de distribución de preservativos.

Este relato sirve para ejemplificar como, muchas veces, la información no es compartida por temor al uso que se le pueda dar y no por motivos de ocultamiento. De hecho, con muchos de los y las interlocutoras con las que se producían estos idas y vueltas teníamos y tenemos muy buena relación. Sin embargo, predominaba la duda y, con ella, el cercenamiento al derecho al acceso a la información pública.

Durante el mismo período, en 2018 hicimos una campaña de promoción de testeo de VIH con la Federación Farmacéutica (en adelante FEFARA) y contactamos por mail a los referentes de los Programas Provinciales de VIH de las provincias que participarían de esa campaña para pedir datos de esos lugares en particular. Este contacto se repitió en 2020, durante la pandemia de COVID-19, que fue un momento clave para pensar acciones sobre cómo facilitar el acceso a servicios, por lo que nos contactamos nuevamente con las direcciones y coordinaciones de VIH/sida de todo el país, con el objetivo de actualizar los datos. Esto fue replicado en los años siguientes en el marco del Día Nacional de la Prueba de VIH. Siempre buscando promover el testeo de VIH, articulamos campañas de comunicación conjuntas difundiendo la plataforma "Dónde". Allí se podía encontrar la información de los establecimientos que realizan test de VIH regularmente, así como aquellos lugares en donde se estarían

haciendo testeos en el marco del Día de la Prueba de VIH, como plazas, y otros espacios públicos.

Posteriormente, en el marco del V Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto[4] durante 2023, junto a la organización *Directorio Legislativo* trabajamos sobre el compromiso "El acceso a la información y los prestadores de servicios de salud" con el Ministerio de Salud de la Nación, con el objetivo de hacer más accesibles los datos de establecimientos de salud incluidos en el Sistema Integrado de Información Sanitaria Argentino (en adelante SISA). Nuestros objetivos eran identificar qué prestaciones daban los servicios de salud y entender qué datos estaban publicados para pensar cómo podían estar disponibles de manera tal que se entendiera lo publicado y que esos datos fueran reutilizados.

En nuestra experiencia, el trabajo de mejora de "Dónde" desde la perspectiva del acceso y carga de la información fue, al mismo tiempo, un aprendizaje sobre la utilización de las herramientas del acceso a la información pública y una forma de mejorar el diálogo con los efectores públicos acerca de la importancia de la disponibilización de la información.

El rol clave de las alianzas con organizaciones de la sociedad civil

Un hito fundamental para "Dónde", en términos de alcance, fue la incorporación de establecimientos por fuera de Argentina: primero en el marco de un proyecto realizado con UNICEF Argentina (2016-2017) y, luego, a raíz de un proyecto conjunto con la Federación Internacional de Planificación de la Familia/Región del Hemisferio Occidental (en adelante IPPF/RHO) (2018-2019), en el que se replicó la plataforma y se la re-denominó "Vamos" (luego de finalizado el proyecto y dado de baja el sitio, se volvió a acumular la data en "Dónde").

En 2023, a partir del proyecto "Fortalecimiento de la prevención del VIH e ITS en América Latina y el Caribe", desarrollado por

4. Presidencia de la Nación Argentina, *Quinto plan de acción nacional de gobierno abierto 2022-2024*, 2022. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/quinto_plan_de_accion_nacional_de_gobierno_abierto_2022-2024.pdf

Fundación Huésped y Corresponsales Clave, con el apoyo de UNFPA Lacro, ampliamos la información disponible en "Dónde" a todos los países de Latinoamérica. Este proyecto impulsó la creación de una comunidad de práctica de 90 activistas jóvenes de la región, y tuvo como actividad un encuentro de presentación de "Dónde" para fortalecer el dispositivo mediante el mapeo de servicios y establecimientos que otorgan elementos de prevención combinada en distintos países de América Latina y el Caribe. Aunque fue un ejercicio complejo establecer contacto directo con las autoridades de los servicios, la incorporación de esta información nutrió los datos de establecimientos en Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, Guatemala, Paraguay y Venezuela, y promovió la incorporación de colaboradores, favoreciendo así la difusión en referentes y activistas jóvenes latinoamericanos.

A lo largo de los años, los sitios incluidos en "Dónde" se obtuvieron gracias a la colaboración de diferentes organismos y organizaciones sociales, como el Colectivo de Juventudes por los Derechos Sexuales y reproductivos, Amnistía Internacional Argentina, FUSA AC, Católicas por el Derecho a Decidir, Colectivas de Socorristas en Red, la Red de profesionales de la salud por el derecho a decidir, y el Colectivo de Salud Feminista: Comohacerseunaborto.com. Las organizaciones tuvieron y continúan teniendo un rol fundamental en el desarrollo de "Dónde". Tanto en el marco de proyectos específicos como en las articulaciones diarias, el contacto con organizaciones de la sociedad civil implica al menos tres estrategias que hacen a la disponibilización de la información. En primer lugar –cuando se trata de organizaciones por fuera de Argentina–, para invitarles a que se involucren en las comunidades de gobierno y datos abiertos de sus países o territorios y pidan los datos para aprovechar la información ya publicada, o en su defecto, para que se solicite la publicación de la información que no lo esté. Por otro lado, establecer estos contactos permite una revisión sobre la vigencia de los establecimientos que se cargan en la plataforma, que es fundamental para que la información esté actualizada, y por lo tanto, sea útil para su uso. En tercer lugar, las articulaciones con organizaciones de base permiten no solo la amplificación de los públicos que acceden a la plataforma, sino que es una manera indispensable para que la información llegue a los grupos en situación de mayor vulnerabilidad, que no accederían

de otro modo. En tanto cada organización tiene llegada a comunidades diferentes, las articulaciones y las distintas iniciativas para nutrir la herramienta y para difundirla se complementan y permiten la amplificación de la información. Esto da lugar al objetivo de la herramienta: que el dato no solo esté público, si no que se utilice. Además, la participación en comunidades de datos abiertos de organizaciones como la nuestra es la posibilidad de visibilizar nuestras agendas y fortalecer la perspectiva de género en el proceso de construcción y publicación de datos.

Las restricciones a la información pública

Estas experiencias son algunos ejemplos de cómo el acceso a la información pública puede ser utilizado para la mejora en el acceso a la salud. En la actualidad, vemos con preocupación cómo en nuestro país el acceso a la información pública se ve restringido, tanto por el Decreto N° 780/2024 del 30 de agosto de 2024, como por el mero incumplimiento de los plazos previstos por la ley y la no respuesta por parte de las autoridades. Estas restricciones impactan en el ejercicio del derecho a la salud. Desde Fundación Huésped nos encontramos, mientras se escribe este libro, intentando acceder a la misma información solicitada en 2023 en relación a stock y procesos de compra de productos e insumos necesarios para dar respuesta a las temáticas de salud sobre las que trabajamos. Hemos agotado las vías administrativas sin obtener más que silencio por parte de las autoridades.

Las restricciones al acceso a la información pública en lo relativo a la salud generan, como consecuencia, falta de transparencia (los ciudadanos no pueden tomar decisiones informadas sobre su salud ni conocer los recursos disponibles), desigualdad en la información que genera desigualdad en el acceso (quienes no acceden a la información pueden no conocer el derecho a acceder a servicios que podrían mejorar su bienestar, perpetuando desigualdades sociales), y confusión y desconfianza (en épocas de escepticismo con respecto a la ciencia, la falta de acceso a información clara y oportuna puede dar lugar a confusión respecto a tratamientos, vacunas o protocolos

de salud pública). Además, la no disponibilización de información relativa a la salud impide a ciudadanos y organizaciones monitorear la calidad y eficacia de los servicios, lo que afecta la rendición de cuentas y la mejora continua en el sector salud.

Es fundamental promover políticas de apertura y transparencia en la información pública, así como asegurar que todos los grupos de la sociedad tengan acceso a la información necesaria, y de manera accesible para ejercer su derecho a la salud de manera efectiva.

El acceso a la información pública en el contexto de la agenda de Justicia Abierta

Álvaro Herrero*

Introducción

En las últimas décadas, las agendas de acceso a la información pública y justicia abierta se han consolidado como pilares fundamentales de las democracias contemporáneas y elementos clave para avanzar en la calidad institucional del Estado. Ambas agendas –aunque distintas en su origen y desarrollo– confluyen en su propósito de fortalecer la legitimidad, la transparencia y la rendición de cuentas de las instituciones públicas, y de abrir espacios para una ciudadanía más informada y activa. Mientras que el acceso a la información pública se promovió como una agenda de derechos, en muchos casos por impulso de organizaciones de la sociedad civil vinculadas con los derechos humanos y civiles y con la transparencia y la integridad, la agenda de justicia abierta ha estado más relacionada con esfuerzos por mejorar la calidad y el fortalecimiento de capacidades de las instituciones del sector justicia.

En particular, la conexión entre acceso a la información pública y justicia abierta representa una intersección estratégica para el fortalecimiento del sector justicia, históricamente caracterizado por culturas institucionales opacas, escasa participación ciudadana, con rendición de cuentas limitada –cuando no excepcional– y restricciones

* Abogado (UNLP), Máster en Estudios Latinoamericanos (Georgetown University) y Doctor en Ciencia Política (University of Oxford). Hace más de 20 años trabaja en temas de reformas de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas en el sector justicia. Ha sido docente en diversos programas de grado y posgrado en las temáticas de transformación digital, reforma judicial, derecho y política, innovación pública y gobierno abierto en distintas universidades de Argentina. Ha sido consultor de organismos internacionales como el Banco Mundial, BID, PNUD y USAID. Es coautor de dos libros sobre gobierno abierto e innovación pública, el último con foco en el sector justicia y elaborado desde RIJA.

tecnológicas. En contextos de reformas judiciales o de construcción de sistemas de justicia más modernos, inclusivos y confiables, ambas agendas ofrecen herramientas complementarias: el acceso a la información garantiza el derecho de la ciudadanía a conocer y fiscalizar las decisiones del Estado, mientras que la justicia abierta redefine la relación entre los poderes judiciales y la sociedad, haciéndola más horizontal, colaborativa, transparente y centrada en las personas.

Este documento explora las conexiones, las implicancias y los desafíos de integrar ambas agendas como parte de una estrategia institucional orientada a promover un sistema de justicia más transparente, participativo y confiable. Se ofrece una revisión conceptual, se presentan ejemplos internacionales relevantes, se identifican obstáculos recurrentes, y se proponen ideas innovadoras para avanzar hacia una justicia verdaderamente abierta y accesible.

El derecho de acceso a la información pública: fundamentos jurídicos y relevancia institucional

El derecho de acceso a la información pública ha sido reconocido como un derecho humano fundamental, vinculado estrechamente con la libertad de expresión, la participación democrática y la rendición de cuentas. Se entiende como la facultad que tiene toda persona –sin necesidad de justificar interés ni identidad– de solicitar y recibir información en poder de entidades públicas, salvo contadas excepciones previstas por ley.

En palabras de la UNESCO, el acceso a la información:

> … es una libertad fundamental y un derecho humano que permite a los ciudadanos tomar decisiones informadas y participar en los procesos de formulación de políticas públicas. Es también un componente esencial de las sociedades del conocimiento inclusivas y democráticas.[1]

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su Opinión Consultiva OC-5/85, estableció que este derecho es parte integrante de la libertad de pensamiento y expresión consagrada en el artículo 13 de

1. UNESCO, "Día Internacional del Acceso Universal a la Información 2021", 24/09/2021.

la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Posteriormente abordó en profundidad el tema en el ya célebre caso "Claude Reyes v. Chile".[2] Allí, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH) reconoció por primera vez de manera explícita que el derecho de acceso a la información pública forma parte del derecho a la libertad de expresión, consagrado en el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La Corte sostuvo que este derecho no solo protege la libertad de buscar y difundir información, sino también el derecho de toda persona a recibir información en poder del Estado, salvo en casos excepcionales justificados por ley. Estableció además que los Estados tienen obligaciones positivas para garantizar este derecho, incluyendo deberes de transparencia activa, deber de responder solicitudes y deber de justificar cualquier negativa de acceso. Esta sentencia sentó un precedente clave en el sistema interamericano y consolidó el acceso a la información como una herramienta esencial para la democracia, la participación ciudadana y el control del poder público.

Desde el punto de vista institucional, este derecho cumple una función estructural en las democracias modernas. Su ejercicio permite a la ciudadanía conocer cómo se toman decisiones, cómo se gestionan los recursos públicos, cómo se definen prioridades políticas y cómo se comportan sus autoridades. Al mismo tiempo, actúa como mecanismo preventivo frente a la corrupción, el abuso de poder y la discrecionalidad opaca en la gestión pública.

En los últimos 20 años, la mayoría de los países de América Latina han promulgado leyes específicas de acceso a la información, han creado organismos garantes autónomos y han incorporado el principio de máxima publicidad en sus marcos legales. Estas reformas, impulsadas por estándares internacionales (como los de la OEA, la OCDE o el Consejo de Europa), han consolidado una infraestructura normativa e institucional orientada a garantizar la transparencia del Estado y facilitar el control democrático de la gestión pública.

Sin embargo, el grado de implementación efectiva de este derecho varía ampliamente entre sectores e instituciones. Mientras que

2. Corte IDH, "Claude Reyes vs. Chile" (Fondo, Reparaciones y Costas), 19/09/2006. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_ing.pdf

muchos organismos del Ejecutivo cuentan con políticas de transparencia activas y procesos consolidados, otros –como los poderes legislativos y judiciales– han sido más lentos o restrictivos en abrir su información y en implementar canales que vehiculicen las solicitudes de acceso a información pública de la ciudadanía. En particular, el Poder Judicial ha sido históricamente uno de los sectores menos permeables a la lógica del acceso ciudadano a la información, apelando a la autonomía judicial, la protección de datos sensibles o la complejidad técnica de su quehacer como razones para limitar la divulgación. Esta situación tensiona la universalidad del derecho y plantea desafíos específicos en el contexto de las políticas de justicia abierta.

Sobre la agenda de justicia abierta

La justicia abierta se puede entender, en términos generales, como la aplicación de los principios del gobierno abierto al Poder Judicial. En la literatura especializada, autores como Sandra Elena y Gabriel Mercado la conceptualizan como:

> … la aplicación de una filosofía de Estado Abierto en las instituciones del sector justicia. Esta filosofía se traduce en la implementación de un conjunto de mecanismos y estrategias que componen un paradigma de gobernanza pública para la justicia, basado en los principios de transparencia y acceso a la información, rendición de cuentas, participación y colaboración e innovación y uso de nuevas tecnologías.[3]

En otras palabras, la justicia abierta implica adoptar en el ámbito judicial valores como la transparencia, la participación ciudadana, la colaboración, la rendición de cuentas y la innovación tecnológica, con el fin de abrir a la sociedad el funcionamiento de las instituciones judiciales y mejorar su servicio.

La agenda de justicia abierta deriva directamente de la agenda de gobierno abierto impulsada a nivel internacional desde finales de la

3. Elena, Sandra y Mercado, Gabriel, "Justicia Abierta: una aproximación teórica", en Elena, Sandra (coord.), *Justicia Abierta: aportes para una agenda en construcción*, Buenos Aires, Ediciones SAIJ, 2018, pp. 17-42. Disponible en: https://www.academia.edu/39391672/Justicia_Abierta_en_la_Alianza_para_el_Gobierno_Abierto_un_camino_en_expansi%C3%B3n

década de 2000. En 2009, el presidente de Estados Unidos Barack Obama firmó un memorándum sobre "Transparencia y Gobierno Abierto" que comprometía a su administración a promover una mayor apertura gubernamental y colaboración con la ciudadanía. Esta iniciativa tuvo un impacto global y derivó en la creación de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA, conocida en inglés como *Open Government Partnership*) en 2011.[4] La AGA es una coalición multilateral de gobiernos y sociedad civil dedicada a impulsar compromisos orientados a hacer más transparentes, participativos y colaborativos los asuntos públicos. Dichos compromisos abarcan diversas áreas de política pública y, con el tiempo, comenzaron a incluir iniciativas enfocadas en el sector Justicia.

En el contexto de la AGA, la *justicia abierta* surgió como una extensión natural de los principios de gobierno abierto aplicados al sistema judicial. Varios países –especialmente en América Latina– empezaron a incorporar compromisos de apertura judicial en sus Planes de Acción de gobierno abierto, reconociendo la importancia de modernizar y transparentar la justicia. De hecho, en 2025, ya se contabilizan 352 compromisos relacionados con la justicia en el marco de la AGA.[5] Según Mercado, llevar a buen puerto la implementación de estos compromisos "puede significar la oportunidad de reforma que las instituciones del sector justicia requieren para mejorar sus niveles de legitimidad ante la sociedad, así como su funcionamiento interno".[6] En suma, la agenda de justicia abierta busca traducir los valores del gobierno abierto al ámbito judicial, fortaleciendo la confianza pública en el sistema de justicia e impulsando instituciones judiciales más transparentes, accesibles y cercanas a la ciudadanía. Cabe señalar que según múltiples fuentes, las instituciones judiciales en América Latina y el Caribe están entre las que gozan de menor confianza pública.[7]

4. Ver https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/09/20/fact-sheet-open-government-partnership/

5. Búsqueda realizada en el sitio web de la Alianza para el Gobierno Abierto en junio de 2025 en https://www.opengovpartnership.org/data-dashboard/

6. Mercado, Gabriel, "Justicia Abierta en la Alianza para el Gobierno Abierto: un camino en expansión". Disponible en: https://gob-ar.academia.edu/JulioGabrielMercado

7. Según Latinobarómetro 2021, la confianza en el Poder Judicial aparece con un promedio de 25%, solo por arriba del Congreso (20%) y los Partidos políticos (13%), muy lejos de las fuerzas armadas (44%) o la policía (36%). Disponible en: https://observatoriosistemasjudicialesiberoamerica.org/?p=326

La justicia abierta como política pública

El concepto de justicia abierta ha emergido en los últimos años como una respuesta a la necesidad de transformar las instituciones judiciales, incorporando los principios del gobierno abierto: transparencia, participación, colaboración, integridad e innovación. Se trata de una agenda de reforma institucional que propone reconfigurar la relación entre el sistema de justicia y la ciudadanía, con el objetivo de reducir la opacidad histórica, mejorar la legitimidad democrática de los tribunales y aumentar la confianza pública en el sistema judicial.

Si bien el término tiene múltiples definiciones operativas, existe un consenso creciente en la literatura y entre los organismos internacionales. Según el World Justice Project, justicia abierta es:

> … la implementación de la filosofía de gobierno abierto en las instituciones encargadas de impartir justicia, de modo que se garanticen los derechos de los ciudadanos mediante el acceso a la información, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y el uso estratégico de tecnologías cívicas.[8]

Por su parte, la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP) sostiene que la justicia abierta implica "abrir la justicia a la ciudadanía para que esta pueda acceder, comprender y co-crear un sistema más inclusivo, receptivo y centrado en las personas".[9]

Este enfoque trasciende la transparencia pasiva (entendida como simple respuesta a solicitudes de información) y promueve una transformación estructural de las instituciones de justicia. Sus ejes fundamentales incluyen:

- Transparencia judicial activa, a través de la publicación proactiva de sentencias, estadísticas, agendas de audiencias, presupuestos y decisiones administrativas.
- Participación ciudadana en el diseño, monitoreo y evaluación de políticas judiciales (por ejemplo, en procesos de selección de jueces, reformas normativas o servicios de justicia alternativa).

8. World Justice Project, "Métrica de Justicia Abierta", 2021. Disponible en: https://justiciaabierta.mx/metrica

9. OGP, "Global Report", 2019. Disponible en: https://www.opengovpartnership.org/campaigns/global-report/

- Innovación tecnológica para facilitar el acceso a los servicios de justicia (como expedientes electrónicos, portales judiciales, audiencias virtuales o sistemas de atención automatizada).
- Rendición de cuentas institucional mediante la elaboración de planes de apertura, informes de gestión, sistemas de quejas públicas y observatorios ciudadanos.

Uno de los principales aportes del paradigma de justicia abierta es su enfoque centrado en las personas. A diferencia de visiones tradicionales donde el sistema judicial es percibido como técnico, inaccesible o ajeno, la justicia abierta postula que la ciudadanía debe ser parte activa del ecosistema judicial: como usuaria informada, como actora de control social, y como protagonista en la mejora continua del sistema. En esto encuentra puntos de intersección con agendas similares impulsadas por la OCDE y el PNUD, entre otras instituciones. En América Latina y otras regiones, esta agenda ha cobrado impulso tanto por iniciativas internas de los poderes judiciales como por compromisos asumidos en el marco de planes nacionales de gobierno abierto. Instituciones como la Alianza para el Gobierno Abierto, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la CEPAL, la OCDE y la Red Internacional de Justicia Abierta han promovido modelos, diagnósticos y herramientas para apoyar a los países en la implementación de políticas de justicia abierta adaptadas a sus contextos.

Finalmente, es importante destacar que la justicia abierta no es una moda institucional ni una imposición externa, sino una estrategia profunda de mejora institucional, que permite abordar múltiples déficits acumulados: desde la falta de confianza ciudadana, hasta la ineficiencia interna, pasando por los rezagos tecnológicos y la escasa diversidad en la toma de decisiones. Es, en suma, una política pública transformadora con potencial para reposicionar al sistema judicial como garante de derechos, actor clave del desarrollo y espacio de construcción democrática.

Intersecciones estratégicas: cómo el acceso a la información sustenta la justicia abierta

Aunque surgieron como agendas diferenciadas, el acceso a la información pública y la justicia abierta presentan una interdependencia estructural. El primero actúa como componente habilitante y pilar operativo de la segunda. Sin mecanismos efectivos para garantizar el acceso a información judicial –ya sea sobre causas, decisiones, funcionamiento administrativo o desempeño institucional–, la justicia abierta pierde sustancia y profundidad, reduciéndose a enunciados aspiracionales sin capacidad transformadora.

La lógica es clara: no puede haber justicia abierta sin transparencia judicial, y no puede haber transparencia judicial sin acceso garantizado a la información pública. Esta relación ha sido destacada en distintos marcos normativos y de política pública. Por ejemplo, en la mayoría de los planes de acción nacionales en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto, los compromisos de justicia abierta incluyen medidas orientadas a publicar proactivamente información judicial, facilitar solicitudes ciudadanas y promover el uso cívico de los datos disponibles.

a) Acceso a información judicial como base de la transparencia activa

La transparencia activa es una de las formas más potentes de materializar el derecho de acceso a la información. En el contexto del Poder Judicial, implica la publicación regular, sistemática y comprensible de datos y documentos clave sin necesidad de que exista una solicitud individual. Esto incluye, entre otros:

- Sentencias y resoluciones judiciales.
- Estadísticas desagregadas sobre tiempos de tramitación, congestión, duración de causas, cargas de trabajo, etcétera.
- Agendas de audiencias, fallos y designaciones.
- Presupuestos y ejecución financiera del Poder Judicial.
- Planes estratégicos, memorias anuales e informes de gestión.

La publicación de esta información no solo responde a un mandato legal (en países con leyes de transparencia), sino que genera valor

institucional. Aumenta la visibilidad de las decisiones judiciales, reduce la percepción de discrecionalidad, permite monitorear la gestión judicial y empodera a la ciudadanía para exigir mejoras. Sin embargo, para que esta transparencia sea efectiva, debe ser pertinente, completa, accesible y comprensible. Esto implica superar barreras como el lenguaje técnico-jurídico, el uso de formatos cerrados (por ejemplo, documentos escaneados) o la publicación de datos aislados sin contexto. La intersección con el acceso a la información exige que los poderes judiciales internalicen estándares de datos abiertos, herramientas de lenguaje claro y criterios para la usabilidad de la información, lo cual requiere capacidades institucionales específicas.

b) El acceso a la información como catalizador de participación y control ciudadano

El acceso a la información judicial no solo alimenta la transparencia, sino que viabiliza la participación ciudadana y el ejercicio de control social. Cuando periodistas, organizaciones de la sociedad civil, litigantes, académicos o personas afectadas por el sistema judicial pueden obtener y analizar información pública, están en condiciones de:

- investigar patrones de comportamiento judicial;
- detectar discriminaciones o desigualdades estructurales en las decisiones;
- evaluar el desempeño de jueces o tribunales;
- formular propuestas de reforma basadas en evidencia;
- participar de manera informada en procesos de rendición de cuentas.

En otras palabras, el derecho de acceso a la información se convierte en un instrumento democratizador, que redistribuye asimetrías de poder y conocimiento entre el Estado y la ciudadanía. Esta función habilitadora es clave en cualquier agenda de justicia abierta centrada en las personas. Adicionalmente, la combinación de acceso a la información y apertura judicial ha permitido la emergencia de nuevos actores cívicos especializados en monitoreo judicial. Observatorios ciudadanos, iniciativas de periodismo de datos y plataformas de justicia digital están utilizando la información pública para visualizar el funcionamiento del sistema judicial, identificar cuellos de botella,

visibilizar buenas prácticas e impulsar el debate público sobre el rol de la justicia en sociedades democráticas.

c) Riesgos de opacidad y consecuencias de una desconexión entre ambas agendas

En contrapartida, cuando el acceso a la información no se encuentra garantizado –ya sea por normativas restrictivas, por ausencia de capacidades técnicas o por cultura institucional opaca–, la justicia abierta pierde coherencia. No puede haber participación sin información. No puede haber rendición de cuentas si los datos relevantes no son públicos. No puede haber innovación judicial basada en evidencia si no hay acceso a ella. En muchos países de América Latina, los poderes judiciales han quedado rezagados en la implementación de las leyes de acceso a la información, ya sea por haberse autoexcluido, por limitar el alcance a funciones administrativas, o por mantener prácticas discrecionales en la respuesta a solicitudes. Esta desconexión genera un déficit de apertura estructural, que limita las posibilidades de transformación institucional profunda y genera desconfianza ciudadana. Por ello, integrar el acceso a la información como componente transversal de cualquier estrategia de justicia abierta no es solo deseable: es una condición necesaria para su viabilidad y sostenibilidad. Son conceptos que están "entremezclados" conceptualmente y sin acceso a información pública no podríamos hablar con de justicia abierta.

d) Implicancias para la gobernanza del sector justicia

La intersección entre acceso a la información pública y justicia abierta tiene profundas implicancias para la gobernanza del sistema judicial, tanto en su dimensión externa (relación con la ciudadanía) como en su dimensión interna (estructura, gestión y cultura institucional). Esta articulación no solo favorece una mayor transparencia, sino que reconfigura el modo en que el Poder Judicial se concibe a sí mismo: de un cuerpo cerrado y tecnocrático, a una institución más accesible, controlable y centrada en las personas. En tal sentido, el acceso a la información pública retroalimenta una cultural internacional donde la apertura no solo se refiere a la disponibilidad o accesibilidad a información sino

también a la esencia misma del sistema donde la apertura se refiere también a cómo se eligen los integrantes del Poder Judicial, cómo ejercen sus funciones y cómo involucran a la ciudadanía.

e) Fortalecimiento de la legitimidad institucional

En contextos de desconfianza ciudadana en las instituciones, el acceso a la información y la apertura judicial se constituyen en herramientas clave para recuperar legitimidad. Como se mencionó anteriormente, diversos estudios en América Latina muestran que el Poder Judicial suele ubicarse entre los órganos del Estado con menor credibilidad ante la opinión pública. Las razones incluyen desde percepciones de parcialidad y politización, hasta falta de comprensión sobre su funcionamiento y decisiones. En este sentido, garantizar el acceso a información judicial (sentencias, datos de desempeño, criterios jurisprudenciales, estructura organizativa, entre otros) permite visibilizar el trabajo judicial, someterlo a escrutinio público, y demostrar su aporte concreto al Estado de derecho. La transparencia judicial genera legitimidad derivada de la rendición de cuentas, y ofrece a la ciudadanía elementos objetivos para evaluar el comportamiento de los actores del sistema. La justicia abierta, al incorporar estos elementos de manera sistemática, fortalece la relación entre el Poder Judicial y la sociedad, ayudando a construir confianza en la imparcialidad, independencia y efectividad del servicio de justicia. Como plantean Elena y Mercado, esta lógica de apertura permite reposicionar al sistema judicial como garante de derechos y actor democrático central.[10]

Mejora de la integridad y prevención de la corrupción

El acceso público a información judicial también cumple una función clave en la prevención de prácticas indebidas, el control de la corrupción y el fortalecimiento de la integridad institucional. La opacidad ha sido históricamente un entorno propicio para la discrecionalidad, el clientelismo y la captura de decisiones judiciales por intereses particulares. La apertura de datos, decisiones, agendas y procesos

10. Elena, Sandra y Mercado, Julio, "Justicia abierta y datos para reducir la brecha de justicia", 2019. Disponible en: https://www.academia.edu/41157064/Justicia_abierta_y_datos_para_reducir_la_brecha_de_justicia

internos dificulta estos fenómenos al aumentar la exposición pública y reducir las zonas grises. Por ejemplo, cuando se publican estadísticas sobre el tiempo de resolución de causas, se vuelve más difícil ocultar demoras deliberadas o tratos diferenciales. Cuando se difunden las agendas de los jueces y las grabaciones de las audiencias, se desalienta el comportamiento irregular y se favorece la trazabilidad de los actos procesales. En suma, la justicia abierta –sustentada por un sistema robusto de acceso a la información– crea incentivos institucionales para el cumplimiento de la ley, la ética judicial y la profesionalidad.

f) Transformaciones en la gestión y gobernanza interna del Poder Judicial

Más allá de su relación con la ciudadanía, la apertura también tiene efectos transformadores dentro del propio sistema de justicia. La disponibilidad de datos abiertos judiciales promueve una gestión más informada y basada en evidencia. Permite, por ejemplo, detectar cuellos de botella, identificar brechas regionales o de género, evaluar el desempeño de juzgados y tribunales, y diseñar políticas internas de mejora continua. Asimismo, las exigencias de apertura y transparencia requieren que los órganos de gobierno del Poder Judicial –como consejos de la magistratura o cortes supremas– adopten formas más deliberativas y participativas de toma de decisiones administrativas. Ya no es suficiente con resolver puertas adentro; se espera que las instituciones judiciales consulten, expliquen y justifiquen sus políticas internas, especialmente cuando impactan directamente en los derechos de la ciudadanía. Este proceso implica una reconfiguración de la cultura organizacional, en la que los valores de apertura, colaboración y rendición de cuentas se integran en los estándares profesionales, los sistemas de incentivos y los procesos de formación judicial. En ese sentido, el acceso a la información no es un mero cumplimiento formal, sino una herramienta para construir nuevas formas de liderazgo institucional y de ejercicio del Poder Judicial.

g) Ampliación del principio de publicidad más allá del juicio

Históricamente, el principio de publicidad en la justicia se ha limitado al juicio oral y público, entendido como garantía procesal. Sin embargo, en el marco de la justicia abierta, ese principio se extiende a toda la actividad institucional del sistema judicial. Se espera transparencia no solo en las audiencias, sino también en los criterios de nombramiento de jueces, en la elaboración del presupuesto, en la implementación de políticas de acceso a la justicia, y en la interacción con otros poderes del Estado. Esta ampliación del principio de publicidad requiere reinterpretar las normas existentes a la luz de los derechos de acceso a la información y de participación ciudadana. Supone, además, desarrollar protocolos de publicación de información sensible, mecanismos de anonimización de datos personales y sistemas tecnológicos interoperables que permitan hacer accesible, usable y reutilizable la información judicial.

h) Justicia abierta como componente de gobernanza democrática

Finalmente, integrar el acceso a la información en el marco de la justicia abierta reconfigura el rol del sistema de justicia dentro de la arquitectura institucional democrática. Lo posiciona no como una esfera cerrada y autónoma, sino como un actor más del ecosistema de gobernanza pública, sometido a los mismos principios de transparencia, legalidad y participación que el resto del Estado. Este enfoque, promovido por organismos como la OEA, el BID y la AGA, asume que la justicia debe estar abierta no solo para ser observada, sino para interactuar con otras instituciones, colaborar con la ciudadanía y responder a las demandas sociales con legitimidad y eficacia. De esta manera, la apertura judicial deja de ser una cuestión técnica o sectorial, y pasa a ser un elemento central de las reformas estructurales del Estado y de las políticas de integridad democrática.

Desafíos de implementación

A pesar del creciente consenso en torno al valor del acceso a la información y la justicia abierta, su implementación efectiva en el sector

judicial enfrenta obstáculos persistentes de orden normativo, cultural, técnico y político. Estos desafíos deben ser comprendidos y abordados estratégicamente para evitar que la agenda de apertura quede reducida a compromisos formales sin impacto real. Esta sección identifica los principales cuellos de botella que limitan el despliegue de políticas de transparencia e innovación en el sistema de justicia.

Cultura de opacidad y resistencia institucional

Uno de los principales obstáculos es la cultura institucional cerrada que caracteriza a muchos poderes judiciales. Durante décadas, la justicia ha operado bajo un paradigma de reserva, tecnocracia y jerarquía que desincentiva la apertura y el escrutinio externo. Esta cultura judicial tiende a ver la transparencia como una amenaza a la independencia, y a la participación ciudadana como una intromisión en la función jurisdiccional. Esta resistencia se manifiesta en distintas formas: desinterés por responder solicitudes de información, publicación simbólica de datos incompletos, falta de actualización de portales institucionales, o renuencia a incorporar actores externos en espacios deliberativos. En este contexto, los principios de gobierno abierto suelen ser percibidos como ajenos a la lógica judicial. Superar esta barrera requiere un trabajo profundo de transformación cultural, que combine formación interna, liderazgo institucional comprometido y evidencia empírica sobre los beneficios de la apertura. Solo cuando los operadores judiciales internalicen que la transparencia fortalece –y no debilita– la legitimidad y la independencia judicial, será posible una implementación significativa.

Brechas normativas y zonas grises regulatorias

En varios países, los marcos normativos sobre acceso a la información no incluyen explícitamente al Poder Judicial o limitan el derecho solo a su función administrativa, dejando fuera del alcance la actividad jurisdiccional. En otros casos, las normas aplicables presentan conceptos vagos o excepciones amplias que permiten denegar el acceso a información judicial alegando confidencialidad, reserva procesal o protección de datos personales sin criterios uniformes. Además,

muchas instituciones judiciales carecen de reglamentos internos específicos sobre cómo implementar el principio de transparencia en sus prácticas cotidianas. Esto genera discrecionalidad e incertidumbre sobre qué información debe divulgarse, en qué formatos, con qué frecuencia y bajo qué condiciones. Cerrar estas brechas requiere armonizar las leyes de acceso a la información con los marcos jurídicos del sector justicia, desarrollando normas claras, protocolos sectoriales y criterios orientadores que equilibren la publicidad con la privacidad, la transparencia con la garantía de los derechos procesales. En la actualidad, se están llevando a cabo esfuerzos para que la OEA defina estándares complementarios de la Ley Modelo Interamericana 2.0 sobre Acceso a la Información Pública que permitan guiar a los poderes judiciales en la implementación de mecanismos que garanticen el acceso a información pública en sus ámbitos institucionales.[11]

Limitaciones técnicas y de infraestructura digital

Otro desafío estructural es la escasa capacidad tecnológica y de gestión de la información en muchos poderes judiciales, especialmente en regiones periféricas o con sistemas judiciales fragmentados. La ausencia de expedientes digitales, bases de datos interoperables o sistemas unificados de información dificulta tanto la generación como la publicación de datos judiciales confiables. Incluso cuando existen portales institucionales, estos a menudo presentan deficiencias: datos en formatos no reutilizables (PDF escaneados), ausencia de metadatos, falta de actualizaciones periódicas, escasa usabilidad o incompatibilidad con dispositivos móviles. Estas barreras técnicas limitan el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información y socavan los esfuerzos de apertura. En este sentido, implementar la agenda de justicia abierta exige invertir en infraestructura tecnológica, mejorar los sistemas de información judicial, desarrollar capacidades internas en análisis de datos y establecer estándares comunes de calidad y publicación. La transformación digital del sector justicia no es solo un complemento, sino un requisito funcional para la apertura institucional.

11. Estos esfuerzos están siendo impulsados por la Red Internacional de Justicia Abierta, UNESCO y la OEA.

Tensión entre publicidad, privacidad y protección de datos personales

El Poder Judicial maneja información particularmente sensible: identidades de víctimas y acusados, detalles de procesos penales, antecedentes familiares, datos económicos y de salud, entre otros. Esto plantea el desafío de garantizar la transparencia sin vulnerar derechos fundamentales, especialmente en causas penales, de familia, laborales o vinculadas a poblaciones en situación de vulnerabilidad. Si bien la anonimización de datos es una práctica que comienza gradualmente a implementarse, no todos los sistemas judiciales cuentan con protocolos robustos ni capacidades técnicas suficientes para implementarla adecuadamente. En algunos casos, el temor a filtrar información reservada lleva a decisiones conservadoras que restringen injustificadamente el acceso a la información. Por otra parte, el equilibrio entre transparencia y privacidad requiere criterios claros, herramientas tecnológicas, supervisión especializada y diálogo interinstitucional entre poderes judiciales, autoridades de protección de datos y organismos garantes del derecho de acceso a la información. Existe una tensión aun no zanjada respecto a qué principio debe prevalecer, si la transparencia de todo lo que transcurre dentro del Poder Judicial o la protección amplia de los datos de las personas que pasan por el sistema de justicia. Mi posición es minoritaria quizá, pero sostiene que salvo contadas excepciones –al igual que ocurre con lo previsto en las excepciones de las leyes de acceso a información pública– todo lo que acontece en los procesos judiciales debe ser público. De lo contrario debilitamos el valor epistémico, pedagógico y político del sistema de justicia. Nadie discute hoy que los juicios deben ser en todos los fueros orales y públicos; sin embargo, esta visión no es compatible con el excesivo apego a la protección de datos personales. Existe un valor simbólico e institucional en saber quiénes acuden al sistema de justicia, para qué, y cómo se resuelven dichos reclamos o controversias. Como en muchos otros escenarios, aquí colisionan o se encuentran dos principios que deben ser sopesados. La decisión correcta desde mi perspectiva es la primacía de la publicidad, salvo en contadas excepciones.

Débil apropiación social de la información judicial

Por último, uno de los desafíos más subestimados es el escaso uso efectivo de la información judicial por parte de la ciudadanía. Incluso cuando los datos están disponibles, las barreras de lenguaje técnico, formato complejo o falta de alfabetización digital dificultan su comprensión y apropiación. Además, la participación ciudadana en temas judiciales sigue siendo baja, debido a la percepción del sistema judicial como inaccesible, complejo o reservado solo a expertos legales. Esto genera un círculo vicioso: baja demanda de información judicial, escasa presión por abrir datos, y, en consecuencia, baja inversión institucional en apertura. Superar este obstáculo implica trabajar en pedagogía judicial, lenguaje claro, visualización de datos, estrategias de comunicación cívica y alianzas con organizaciones intermedias que puedan mediar entre los datos abiertos judiciales y la sociedad.

Desafíos estratégicos y oportunidades para avanzar en esta agenda

Para culminar este trabajo con una mirada positiva y prospectiva que tenga en cuenta las realidades de las instituciones judiciales, a continuación, se destacan cinco desafíos estratégicos y cinco posibles líneas de trabajo para profundizar la interacción entre el acceso a información pública y la justicia abierta. Entre los principales desafíos, se destacan los siguientes:

1. *Fragmentación normativa e institucional*:
   Muchos poderes judiciales no cuentan con marcos regulatorios específicos que definan con claridad cómo aplicar las obligaciones de transparencia y acceso a la información en su estructura. En ocasiones, los marcos legales generales excluyen al sistema judicial o no lo contemplan expresamente. Esta ambigüedad jurídica alimenta la opacidad y la falta de estandarización entre jurisdicciones. Asimismo, en muchos casos las normas no se traducen en políticas institucionales o bien en prácticas que de hecho faciliten y garanticen el acceso a información. Estas brechas normativas y de políticas deben ser abordadas estratégicamente tanto por las instituciones judiciales como por

organizaciones de la sociedad civil, el periodismo y el sector privado. Se deben crear coaliciones interinstitucionales que promuevan el cierre de dichas brechas.

2. *Falta de interoperabilidad entre sistemas y plataformas:*
   Incluso cuando existen datos públicos, estos suelen estar alojados en sistemas judiciales que no se comunican entre sí, lo cual impide la trazabilidad, la comparación y la agregación de información judicial. Sin interoperabilidad, no es posible construir una visión integral del sistema de justicia, ni facilitar su análisis por parte de la ciudadanía o los órganos de control. La interoperabilidad está estrechamente vinculada a la gobernanza de los datos en las instituciones judiciales. Este es un tema que no ha sido aún abordado y que requiere especial atención, en particular de cara al aprovechamiento de nuevas tecnologías digitales y en particular de la inteligencia artificial. Sin datos no es posible implementar desarrollos algorítmicos.
3. *Escasa priorización política de la apertura judicial:*
   La apertura del Poder Judicial suele quedar rezagada frente a otras agendas de reforma (como modernización tecnológica o digitalización procesal). En muchos casos, la justicia abierta no se traduce en planes estratégicos ni en presupuestos asignados, lo cual limita su implementación real. Esta falta de prioridad también se refleja en la ausencia de indicadores de apertura en las métricas institucionales de desempeño. Esto requiere de alianzas multisectoriales e interinstitucionales que hagan incidencia para que las reformas de justicia abierta estén entre las más urgentes de los sistemas de justicia. A tal fin, instituciones como la AGA, OCDE, Banco Mundial, la Red Internacional de Justicia Abierta, el *World Justice Project* y otras, resultan clave para proporcionar tanto el conocimiento técnico como el respaldo necesario para convencer a tomadores de decisiones de las instituciones judiciales.
4. *Débil coordinación interinstitucional:*
   La construcción de una justicia abierta requiere articular múltiples actores: oficinas de transparencia, departamentos de informática, consejos de la magistratura, comisiones de acceso a

la información, entre otros. La falta de coordinación horizontal entre estas unidades internas e interinstitucionales suele generar esfuerzos aislados, duplicaciones o vacíos críticos. Estos espacios o plataformas no han sido implementados aun, salvo contadas excepciones. En países federales como Argentina, Brasil y México esto es especialmente complejo y urgente al mismo tiempo. El proyecto Justicia 4.0 del Consejo Nacional de Justicia en Brasil es quizá uno de los pocos ejemplos de avances significativos en esta materia, donde recopila e integra información de múltiples instancias, jurisdicciones y fueros, tanto nacionales como estaduales.

5. *Reproducción de desigualdades en el acceso a la justicia digital:*
   La apertura judicial no siempre es inclusiva. Grupos históricamente marginados (como mujeres, pueblos indígenas, personas con discapacidad o habitantes rurales) enfrentan barreras específicas para acceder y utilizar la información disponible. Sin un enfoque de equidad, las políticas de acceso y apertura pueden reproducir –o incluso profundizar– las desigualdades estructurales del sistema judicial. Tanto la agenda de acceso a información pública como de justicia abierta comparten la necesidad de priorizar la dimensión de la inclusión, para así mejorar los efectos aún vigentes de desigualdades estructurales que atraviesan nuestras sociedades.

Seguidamente, formulamos cinco ideas innovadoras para profundizar la conexión entre la agenda de acceso a información pública y la justicia abierta:

1. *Automatización inteligente de la publicación de sentencias y datos judiciales:*
   El uso de inteligencia artificial (IA) y procesamiento de lenguaje natural (PLN) puede facilitar la clasificación, anonimización y publicación masiva de resoluciones judiciales. Sistemas de IA entrenados en lenguaje jurídico permiten identificar automáticamente datos sensibles, extraer variables clave, y construir bases de datos reutilizables con información judicial estructurada. Esto acelera la apertura de datos y reduce la carga operativa sobre las oficinas judiciales. Los desarrollos tecnológicos para avanzar en este sentido ya

están disponibles, solo resta liderazgo de las instituciones judiciales y mejoras en la gobernanza de datos.

2. *Creación de laboratorios de innovación y justicia abierta:*
   Los poderes judiciales pueden impulsar "labs" de innovación pública, integrados por equipos interdisciplinarios (magistrados, tecnólogos, diseñadores, investigadores y representantes de organizaciones de la sociedad civil) dedicados a prototipar soluciones basadas en información pública judicial. Estos espacios fomentan el diseño colaborativo de visualizadores, dashboards, asistentes virtuales o simuladores que transformen los datos abiertos judiciales en herramientas comprensibles para la ciudadanía.
3. *Incorporación de métricas de apertura judicial en los sistemas de evaluación institucional:*
   Una manera de anclar la apertura en la cultura organizacional del Poder Judicial es integrar indicadores de justicia abierta (transparencia, participación, colaboración, innovación) en los marcos de evaluación del desempeño institucional y del personal judicial. Al premiar el cumplimiento de estándares de apertura, se genera un incentivo real para avanzar en la agenda. El uso de métricas no es algo extendido, más bien incipiente. Algunas instituciones como el World Justice Project han avanzado en el diseño de métricas de justicia abierta que obviamente incluyen criterios asociados al acceso a información pública. Sin embargo, en este campo abundan las oportunidades y el campo fértil para avanzar.
4. *Inclusión de la sociedad civil en la gobernanza de datos judiciales:*
   La gobernanza de los datos judiciales abiertos puede ser compartida y colaborativa. Se pueden crear comités multiactor de apertura judicial que incluyan representantes de organizaciones sociales, académicas y técnicas, con capacidad consultiva o incluso vinculante para definir qué datos publicar, cómo organizarlos y cómo proteger los derechos involucrados. Esta coproducción garantiza relevancia social, legitimidad y sostenibilidad. Esta propuesta persigue priorizar la agenda de acceso a información, dar más visibilidad a la agenda de justicia abierta y mejorar la apertura y reusabilidad de datos de justicia.

5. *Formación judicial en acceso a la información y justicia abierta:*
   El desarrollo de una cultura de apertura judicial requiere formación específica en estas temáticas para magistrados, funcionarios y personal administrativo. Escuelas judiciales y academias de formación pueden incluir módulos obligatorios sobre acceso a la información, transparencia activa, lenguaje claro, datos abiertos y participación ciudadana. Esta capacitación continua es esencial para que los operadores jurídicos internalicen los principios del Estado abierto y los traduzcan en su práctica cotidiana. Si bien hay espacios formativos en acceso a información pública, y otros en justicia abierta, sería valioso contar con ámbitos que hagan un aprovechamiento de los puntos de encuentro de estas agendas, las integren y potencien.

Recomendaciones de política pública

Avanzar hacia un sistema de justicia más abierto, transparente y accesible requiere más que declaraciones de principios: exige diseño institucional, recursos, estrategia, planificación, coordinación intersectorial y voluntad política sostenida. Las siguientes recomendaciones buscan ofrecer una hoja de ruta práctica para los poderes judiciales, los organismos garantes de acceso a la información, los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil que trabajan por una transformación profunda del sector justicia desde una perspectiva de justicia abierta.

- Incluir al Poder Judicial de forma expresa y plena en los marcos normativos de acceso a la información:
  Es fundamental que las leyes nacionales de transparencia y acceso a la información incluyan al Poder Judicial como sujeto obligado sin ambigüedades, y que contemplen de forma explícita la aplicabilidad del derecho tanto a funciones administrativas como jurisdiccionales, respetando las limitaciones derivadas de la confidencialidad legal y la protección de datos personales. Además, se recomienda que los poderes judiciales desarrollen reglamentos internos específicos que definan con

claridad los alcances, los procedimientos y los estándares de publicación de información judicial.

- Establecer políticas institucionales de transparencia activa y datos abiertos judiciales
  Los poderes judiciales deben adoptar políticas de transparencia activa amplias y ambiciosas, que vayan más allá del cumplimiento formal. Esto incluye la publicación regular de:
  - sentencias anonimizadas y clasificadas;
  - indicadores de desempeño desagregados;
  - agendas de audiencias y fallos;
  - presupuestos y contrataciones;
  - criterios de nombramiento y evaluación de magistrados.

La información debe publicarse en formatos abiertos, accesibles y reutilizables, acompañada de metadatos y mecanismos de descarga masiva. Además, es recomendable construir portales especializados de datos abiertos judiciales, con visualizaciones y herramientas de análisis accesibles para usuarios no técnicos.

- Incluir compromisos de justicia abierta en planes nacionales y estrategias institucionales
  Los poderes judiciales pueden impulsar compromisos concretos de justicia abierta en el marco de planes nacionales de gobierno abierto, o bien en sus propios planes estratégicos institucionales. Estos compromisos deben tener objetivos claros, indicadores de avance, cronogramas públicos y mecanismos de monitoreo participativo. Incorporar la apertura judicial en estos instrumentos permite institucionalizar la agenda y asegurar su sostenibilidad más allá de cambios de autoridades. Para lograr esto, se debe impulsar un mayor involucramiento de los poderes judiciales en los planes de gobierno abierto de los gobiernos nacionales, e incluso en los planes de acción de aquellos países que integran la AGA.
- Promover mecanismos de participación ciudadana en la formulación de políticas judiciales
  Más allá de la transparencia, la justicia abierta implica dar voz a la ciudadanía en la toma de decisiones judiciales no jurisdiccionales. Se recomienda establecer mecanismos participativos para:

- someter reformas internas a consultas, sean reglamentarias o vinculadas con el servicio de administración de justicia;
- incluir representantes sociales en comisiones de evaluación o ética judicial, o en los procesos que gestionan esas temáticas;
- abrir los procesos de selección de magistrados a audiencias públicas y consulta a la sociedad civil;
- impulsar observatorios ciudadanos sobre justicia.

La participación debe ser estructurada, significativa y adaptada a las características del sistema judicial, evitando procesos meramente simbólicos o decorativos. Las capacidades de las instituciones judiciales en materia de participación ciudadana son aún muy débiles, y se necesitan estrategias específicas para avanzar en este campo.

- Fortalecer la capacidad institucional para implementar y sostener la apertura judicial

  Sin capacidades técnicas, humanas y presupuestarias, la justicia abierta no puede sostenerse. Por ello, es clave diseñar estrategias de fortalecimiento institucional que le permitan adquirir conocimiento, *expertise*, buenas prácticas y lecciones aprendidas para avanzar en la agenda de apertura del sector justicia. Entre otras acciones, se podría avanzar con las siguientes:
  - dotar a los poderes judiciales de unidades especializadas en transparencia y datos con autonomía operativa;
  - establecer alianzas con universidades, centros de investigación y organizaciones civiles para análisis, difusión y uso de datos judiciales, y para la identificación de manera colaborativa de oportunidades de mejoras en la apertura institucional;
  - promover y desarrollar mecanismos de gobernanza de datos que permitan "desbloquear" el valor de los datos públicos que las instituciones judiciales tienen en su poder. Esto contribuye tanto a la agenda de acceso a información como de justicia abierta;
  - invertir en tecnología interoperable, plataformas de expediente electrónico y sistemas de anonimización automatizada que permitan dar un salto cualitativo en las políticas de publicación de sentencias y apertura de datos.

- Adoptar un enfoque de equidad e inclusión en las políticas de apertura judicial
  Las estrategias de acceso a la información y justicia abierta deben integrar un enfoque diferenciado, con atención especial a mujeres, personas con discapacidad, pueblos indígenas, comunidades rurales y otros grupos históricamente excluidos del sistema judicial. Esto implica:
  - publicar información en lenguaje claro, multilingüe y formatos accesibles;
  - desarrollar herramientas digitales amigables para usuarios no familiarizados con el sistema judicial;
  - establecer canales de atención personalizados para grupos en situación de vulnerabilidad;
  - incorporar variables de género, etnia y territorio en los sistemas de recolección y análisis de datos judiciales.
- Medir y evaluar el avance en apertura judicial
  Finalmente, se recomienda construir e implementar métricas de evaluación de justicia abierta, similares a las desarrolladas en México y otros países, que permitan:
  - diagnosticar el estado de situación institucional;
  - establecer líneas de base y metas de mejora;
  - comparar niveles de apertura entre jurisdicciones;
  - identificar buenas prácticas y replicarlas.

Estas métricas deben ser públicas, participativas y técnicamente sólidas, y pueden convertirse en una poderosa herramienta para la rendición de cuentas y el diseño de políticas basadas en evidencia.

Conclusión

La convergencia entre el derecho de acceso a la información pública y la política de justicia abierta constituye una oportunidad estratégica para transformar el sistema de justicia desde una lógica de apertura, legitimidad y responsabilidad pública. En un contexto donde las instituciones judiciales enfrentan presiones crecientes por parte de la ciudadanía, las redes sociales, los medios y otros poderes del Estado, esta articulación ofrece una hoja de ruta para reconstruir

la confianza social, mejorar la gobernanza institucional y asegurar el cumplimiento efectivo de los derechos fundamentales.

El acceso a la información no solo es un derecho instrumental para el ejercicio de otros derechos; en el ámbito judicial es también un vehículo para democratizar el conocimiento jurídico, desnaturalizar la opacidad institucional y reducir las asimetrías de poder. A su vez, la justicia abierta proporciona el marco conceptual, normativo, ético y operativo para que esa transparencia se convierta en una política pública integral, capaz de movilizar datos, participación, innovación tecnológica y cultura cívica al servicio de una justicia más cercana, equitativa y centrada en las personas.

Los ejemplos presentados en este trabajo demuestran que la combinación de estas agendas no es una utopía, sino una realidad posible, cuando existen voluntad institucional, liderazgo, normas habilitantes y mecanismos de cooperación intersectorial. El acceso a la información puede ser la palanca que activa transformaciones en transparencia judicial, control ciudadano, gestión basada en evidencia y participación significativa.

No obstante, también queda claro que esta transformación no es automática ni irreversible. Requiere enfrentar resistencias internas, superar vacíos normativos, cerrar brechas tecnológicas y desarrollar capacidades organizacionales sostenidas. Implica también construir un nuevo consenso institucional, en el que el sistema judicial entienda que la apertura no es una amenaza, sino una condición para su legitimidad en el siglo XXI, especialmente frente a los ataques y amenazas que hoy enfrenta por parte de regímenes políticos populistas, el avance del crimen organizado, y la desinformación que erosiona las instituciones públicas en su conjunto.

Desde una perspectiva de políticas públicas, fortalecer esta doble agenda demanda acciones coordinadas entre múltiples actores: poderes judiciales, organismos garantes de transparencia, gobiernos, academia, sociedad civil, organismos multilaterales y ciudadanía activa. Solo desde esa lógica colaborativa será posible avanzar hacia un modelo de Estado donde el acceso a la información y la apertura de la justicia dejen de ser excepciones progresistas y se conviertan en estándares democráticos básicos. En definitiva, este documento sostiene que no hay justicia sin apertura, ni apertura sin acceso a

la información. Articular ambas agendas no es solo una cuestión de transparencia, sino una apuesta de largo plazo por una justicia más legítima, inclusiva y comprometida con los valores de un Estado democrático de derecho.

Acceso a la información pública, privacidad y protección de datos personales

Juan Agustín Otero*

Introducción

El acceso a la información pública y la protección de datos personales constituyen dos derechos fundamentales en el Estado constitucional de derecho. Ambos encuentran respaldo en la Constitución Nacional y en tratados internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Sin embargo, su interacción genera tensiones inevitables, particularmente en contextos donde la divulgación de información estatal impacta en la esfera de privacidad de los ciudadanos. Esta tensión no es exclusiva de Argentina, pero en nuestro país ha adquirido relevancia a partir de la consolidación del derecho de acceso a la información pública con la Ley Nº 27275 y el régimen de protección de datos personales consagrado en la Ley Nº 25326.

Es relevante destacar que el organismo de control de ambas normativas en Argentina es el mismo: la Agencia de Acceso a la Información Pública (en adelante AAIP). La unificación de la autoridad de control, por un lado, permite agilizar el tratamiento de casos en los que el derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales entran en conflicto. Sin embargo, por otro lado,

* Abogado por la Universidad de San Andrés y graduado de la Maestría en Políticas Públicas en la Jackson School of Global Affairs de Yale. LL.M. en Yale Law School, en curso. Abogado experto en temas de tecnología, privacidad, inteligencia artificial, tanto como abogado privado, en el sector privado en empresas como Mercado Libre, y en el sector público en la autoridad nacional de protección de datos personales y en la Corte Suprema de Justicia de la Nación. También ha dado clases en Yale, la Universidad de San Andrés y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

también impone el desafío de que un mismo organismo debe armonizar dos objetivos que, en muchas ocasiones, están contrapuestos. Ello exige un delicado ejercicio de ponderación para garantizar un equilibrio adecuado entre transparencia y privacidad.

El presente trabajo tiene como objetivo analizar la tensión entre estos dos derechos fundamentales a través del examen de la jurisprudencia administrativa de la AAIP, particularmente los casos "Liso Fabbri c/ UTN"[1] y "Martín Ferreiro c/ Ministerio de Economía".[2] Para ello, se realizará inicialmente un estudio del marco normativo y doctrinario que regula ambos derechos en Argentina, seguido de un análisis detallado de los casos mencionados y, finalmente, una reflexión sobre los criterios de ponderación que prevalecen en la resolución de estos conflictos.

Marco normativo y doctrinario en Argentina

Fundamentos constitucionales de ambos derechos

El derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales encuentran fundamento constitucional directo e indirecto en Argentina.

El derecho de acceso a la información pública, aunque no cuenta con una mención expresa en el texto constitucional originario, ha sido considerado implícito en el sistema republicano de gobierno (art. 1 CN) y en el derecho a la información reconocido en tratados internacionales incorporados con jerarquía constitucional a partir de la reforma de 1994 (art. 75, inc. 22 CN).

El acceso a la información pública se fundamenta en el principio republicano de publicidad de los actos de gobierno, un postulado esencial para garantizar la rendición de cuentas, el control ciudadano y la transparencia en la administración estatal. La Ley Nº 27275, sanciona-

1. Agencia de Acceso a la Información Pública, "Liso Fabbri, Nicolás Emanuel c/ Universidad Tecnológica Nacional s/ Datos Personales", RESOL-2020-1-APN-AAIP, 03/01/2020.

2. Ibídem, "Martín Ferreiro c/ Ministerio de Economía s/ Acceso a la Información Pública", RESOL-2024-237-APN-AAIP, 21/10/2024.

da en 2016, establece que toda información en poder del Estado es pública, salvo excepciones expresamente reconocidas, como la seguridad nacional, el secreto industrial y, en el caso de interés de este artículo, la protección de datos personales (art. 8, inc. i). Este último supuesto ha sido motivo de controversias recurrentes, ya que la información pública muchas veces incluye datos personales cuya divulgación puede afectar derechos individuales.

Por su parte, la protección de datos personales encuentra reconocimiento expreso en el artículo 43, párrafo tercero, de la Constitución Nacional, que incorporó la acción de hábeas data como garantía constitucional a partir de la reforma de 1994.

La protección de los datos personales, por su parte, es un derecho fundamental que encuentra su fundamento en el artículo 43 de la Constitución Nacional y en la Ley Nº 25326, que regula el tratamiento, almacenamiento y difusión de información que esté asociada o pueda asociarse a las personas. En este marco, el acceso irrestricto a datos personales en nombre de la transparencia gubernamental podría vulnerar derechos como el honor, la dignidad y la autodeterminación informativa. Este último concepto ha sido ampliamente desarrollado en la doctrina europea y argentina, y se vincula con la facultad de cada persona de controlar la información sobre sí misma. El concepto de autodeterminación informativa se entiende como un derecho autónomo que va más allá de la protección de la intimidad. No se trata simplemente de proteger aspectos de la vida privada, sino de otorgar a las personas la capacidad de controlar el uso de su información personal, decidiendo quién, cómo y para qué puede utilizarla.

Entre los derechos asociados a la protección de datos personales, uno de los más importantes es el derecho de supresión, que permite a su titular solicitar la eliminación de la información que se encuentre en poder de un responsable de tratamiento de datos. Sin embargo, este derecho puede encontrar un límite cuando el dato que se busca eliminar constituye información pública. De hecho, tanto el artículo 16 como el 17 de la Ley Nº 25326 establecen que los responsables pueden negarse a suprimir datos cuando exista una obligación legal de conservarlos y/o medie un interés legítimo de un tercero. Esta situación representa otra vía por la cual el derecho a la protección de datos y el acceso a la información pública pueden entrar en conflicto.

Más en general, la Ley Nº 25326 de Protección de Datos Personales, sancionada en el año 2000, desarrolla los principios constitucionales del hábeas data, estableciendo las condiciones para el tratamiento legítimo de datos personales, y siguiendo el modelo de protección de privacidad iniciado por la Unión Europea. Esta ley consagra principios fundamentales como el consentimiento informado, la finalidad específica, la calidad de los datos y los derechos de acceso, rectificación y supresión.

La tensión entre transparencia y privacidad: perspectivas doctrinarias

La interacción entre el derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales genera tensiones inevitables. Estas se manifiestan por lo general en dos escenarios jurídicos diferentes: (i) cuando la información solicitada contiene datos personales cuya divulgación podría afectar derechos individuales; (ii) o cuando un titular busca suprimir datos personales que constituyen información pública.

Banisar propone abordar esta tensión desde una perspectiva de compatibilidad, señalando que ambos derechos comparten objetivos comunes como promover la rendición de cuentas, combatir la corrupción y fomentar la participación pública, aunque desde ángulos diferentes.[3] Según este autor, la solución no radica en establecer una jerarquía abstracta entre estos derechos, sino en encontrar mecanismos que permitan su ejercicio armónico en cada caso concreto.

Otra aproximación particularmente valiosa para abordar esta tensión es la teoría de la privacidad contextual desarrollada por Helen Nissenbaum. Esta filósofa propone entender la privacidad no como secreto absoluto, sino como "integridad contextual", es decir, el respeto a normas informativas apropiadas para cada contexto social. Nissenbaum sostiene que las personas perciben una violación a la privacidad no simplemente cuando se accede a su información personal,

3. Banisar, David, "The Right to Information and Privacy: Balancing Rights and Managing Conflicts", Washington, DC, World Bank Institute, 2011.

sino cuando esta se transmite o utiliza fuera de los contextos regulados por normas sociales que esperan se respeten.[4]

Aplicando esta perspectiva al conflicto entre acceso a la información y protección de datos, podemos concluir que la divulgación de información personal no siempre vulnera la privacidad si respeta las expectativas contextuales de las personas involucradas y cumple con fines legítimos de interés público. Esta aproximación contextual permite superar la dicotomía público-privado, evaluando en cada caso si la divulgación es apropiada según el contexto específico, la naturaleza de la información y las expectativas razonables de privacidad.

En el ámbito argentino, el análisis de las resoluciones de la AAIP que abordan esta tensión permite identificar diversos criterios de ponderación como la naturaleza de la información solicitada, la relevancia para el control de la gestión pública, la existencia de datos sensibles y la posibilidad de aplicar procedimientos de disociación. La AAIP ha desarrollado un enfoque casuístico que, si bien privilegia la transparencia conforme al principio de máxima divulgación, reconoce límites cuando la divulgación afectaría desproporcionadamente la privacidad de los individuos. Entendemos que el enfoque de Nissenbaum es particularmente útil para comprender la manera en que la AAIP ha tomado decisiones durante los últimos años.

El derecho al olvido y su incidencia en el acceso a la información pública

Un aspecto particular de la tensión entre acceso a la información pública y protección de datos personales se manifiesta en el denominado "derecho al olvido", entendido como la facultad de solicitar la supresión o desindexación de información personal que, aunque fue legítimamente publicada, ha devenido obsoleta, irrelevante o perjudicial con el paso del tiempo.

El derecho al olvido constituye una manifestación del derecho a la protección de datos personales que adquiere especial importancia en la era digital, donde la información permanece accesible indefinidamente. Sin embargo, su amplia aplicación podría generar riesgos

4. Nissenbaum, Helen, *Privacy in Context: Technology, Policy, and the Integrity of Social Life*, Stanford, Stanford University Press, 2010.

cuando se trata de información de interés público, particularmente aquella vinculada a la actividad estatal.

Mayer-Schönberger, quien ha estudiado extensamente los efectos de la "memoria digital perfecta", advierte sobre cómo la persistencia indefinida de la información en internet transforma fundamentalmente la naturaleza temporal de la memoria humana, lo que genera consecuencias imprevistas para la autonomía personal.[5] Sin embargo, reconoce que el olvido no puede ser absoluto cuando se trata de información necesaria para la rendición de cuentas públicas.

Aplicando esta perspectiva al caso que analizamos, resulta fundamental considerar que el factor temporal es esencial para aplicar el derecho al olvido: la información debe haber perdido su necesidad respecto a los fines para los que fue originalmente publicada, condición que no se cumple en este caso.

Estas perspectivas doctrinarias proporcionan un marco conceptual para analizar casos como "Liso Fabbri c/ UTN", donde la pretensión de olvido digital colisiona con el principio de publicidad de los actos administrativos, planteando complejos desafíos de ponderación para la autoridad de aplicación.

Análisis jurisprudencial: criterios de ponderación en la resolución de conflictos

Caso "Liso Fabbri c/ UTN" (2019-2020)

Antecedentes y pretensión del recurrente

El caso se inicia con la denuncia que presenta Nicolás Emanuel Liso Fabbri ante la Dirección Nacional de Protección de Datos Personales (en adelante DNPDP) contra la Universidad Tecnológica Nacional (en adelante UTN), solicitando el ejercicio de su derecho al sometimiento a confidencialidad previsto en el artículo 16, inciso 1 de la Ley N° 25326. El conflicto surge a raíz de la publicación en internet de la Resolución N° 288/2017, mediante la cual se dispuso su expulsión

5. Mayer-Schönberger, Viktor, *Delete: The Virtue of Forgetting in the Digital Age*, Princeton, Princeton University Press, 2009.

de la universidad por presunta falsificación de documentos y usurpación de títulos ante el Colegio Profesional de Ingeniería y Agrimensura de la Provincia de Chubut.

El recurrente argumenta que la divulgación de esta resolución, que aparece indexada en Google, le genera un perjuicio significativo en su desarrollo laboral, ya que cualquier empleador potencial puede acceder a la información sobre su expulsión a "bajísimo costo" y este es el primer resultado listado en el motor de búsqueda. Su pretensión específica era que su nombre fuera eliminado del documento divulgado por la UTN, de modo que no se pudiera asociar la sanción disciplinaria con su identidad.

La UTN, por su parte, justifica la publicación de la resolución invocando: (i) el principio de publicidad de los actos administrativos; (ii) el interés público en informar sobre sanciones en una universidad estatal; (iii) la existencia de intereses legítimos de terceros que deben ser protegidos; y (iv) la vigencia de un proceso penal en curso contra el recurrente.

Resolución de la Dirección Nacional de Protección de Datos Personales

El 6 de agosto de 2019, la DNPDP desestimó la denuncia de Liso Fabbri basándose principalmente en tres fundamentos:

1. La excepción de interés público contemplada en el artículo 17, inciso 1 de la Ley Nº 25326, que permite a los responsables de bancos de datos públicos denegar el acceso, rectificación o supresión cuando existan razones fundadas de interés público o para la protección de derechos de terceros.
2. El principio de publicidad de los actos de gobierno, considerando que las universidades públicas deben garantizar la transparencia y rendición de cuentas en sus decisiones administrativas.
3. La existencia de un proceso penal en curso, que impediría modificar o eliminar información que podría ser relevante para dicho proceso.

Ante esta decisión, Liso Fabbri interpuso un recurso jerárquico, reiterando que la publicación afectaba su privacidad y vulneraba su "derecho al olvido", aclarando que no solicitaba la eliminación total de

la información, sino que su identidad no estuviera vinculada públicamente a la Resolución N° 288/2017 en la web de la UTN.

Decisión final del Director de la Agencia de Acceso a la Información Pública

El 3 de enero de 2020, el Director de la AAIP, Eduardo Andrés Bertoni, desestimó el recurso jerárquico, confirmando la resolución original. Los fundamentos centrales de esta decisión fueron:

1. La relatividad del derecho a la privacidad, sosteniendo que "ningún derecho es absoluto" y que la privacidad debe ponderarse con otros principios como el acceso a la información y la transparencia.
2. La aplicación de estándares interamericanos, citando el fallo "Atala Riffo y Niñas vs. Chile" (2009) de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que establece que el derecho a la vida privada puede ser restringido si la interferencia no es abusiva o arbitraria, y el Principio N° 10 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
3. La preeminencia del principio de publicidad de los actos de gobierno, citando el fallo "Asociación Derechos Civiles c/ EN – PAMI" (2012) de la Corte Suprema y destacando la obligación de transparencia activa que pesa sobre las universidades públicas conforme al artículo 32 de la Ley Nº 27275.
4. La protección de terceros y la seguridad jurídica, argumentando que la publicación previene el riesgo de que terceros sean perjudicados y preserva la credibilidad de los títulos y la ética profesional.
5. La relevancia de la existencia de un proceso penal en curso, que refuerza la necesidad de mantener la información accesible.

Análisis crítico de la ponderación realizada

La resolución del caso Liso Fabbri evidencia un claro predominio del principio de publicidad de los actos administrativos sobre el derecho a la autodeterminación informativa. Si bien la AAIP reconoce que la publicación de la resolución pudo haber afectado la vida laboral del recurrente, considera que este efecto adverso no justifica restringir el

acceso a información de interés público. La AAIP parece articular un argumento por el que la utilidad pública de que la sociedad conozca la sanción universitaria de Liso Fabbri supera la tutela individual del accionante y su derecho al olvido.

Aplicando la teoría de la privacidad contextual de Nissenbaum, cabe preguntarse si la divulgación de la identidad del sancionado respeta las normas de flujo informativo apropiadas para el contexto universitario. En este caso, la AAIP parece considerar que, tratándose de una universidad pública, las expectativas razonables de privacidad deben ceder ante las exigencias de transparencia institucional. Sin embargo, cabe preguntarse si el hecho de que la sanción sea de tan fácil acceso público no constituye una forma de doble punición, que se suma a la ya impuesta con la expulsión de la universidad. Esta duplicación sancionatoria podría resultar problemática, en la medida en que dificulta la reinserción del sancionado en la sociedad, su continuación en otra institución académica y su ingreso al mercado laboral. El derecho no puede crear parias sociales. Si bien es comprensible la utilidad pública de divulgar la sanción, cabe preguntarse hasta qué punto dicha utilidad puede prevalecer sobre el derecho de una persona a rehacer su vida.

En este sentido, es particularmente relevante la invocación del "derecho al olvido" por parte del recurrente. A diferencia del caso paradigmático "Google Spain vs. AEPD" del Tribunal de Justicia de la Unión Europea,[6] aquí no se solicita la desindexación de información obsoleta o irrelevante, sino de una sanción reciente con implicaciones para la seguridad jurídica y la protección de terceros. El factor temporal es esencial para la aplicación del derecho al olvido: la información debe haber perdido su necesidad respecto a los fines para los que fue originalmente publicada, condición que no se cumple en este caso.

Así pues, cabe preguntarse si Liso Fabbri no tendría derecho a intentar nuevamente la supresión de sus datos y obtener un resultado distinto, considerando que ha transcurrido un período de tiempo significativo desde que se resolvió este caso. Este planteo resulta interesante para analizar cómo operaría el principio de *non bis in idem* en este

6. Tribunal de Justicia de la Unión Europea, "Google Spain, S.L., Google Inc. c/ Agencia Española de Protección de Datos (AEPD), Mario Costeja González", sentencia del 13/05/2014, C-131/12.

contexto, dado que el derecho de supresión podría ejercerse en dos momentos diferentes, considerando que el tiempo es, en sí mismo, una cuestión determinante para evaluar la procedencia del derecho en estos casos.

Caso "Martín Ferreiro c/ Ministerio de Economía" (2024)

Antecedentes y pretensión del reclamante

El caso involucra a Martín Ferreiro, quien presentó un reclamo contra el Ministerio de Economía (en adelante MEC) ante la AAIP por un presunto incumplimiento de la Ley Nº 27275. Ferreiro solicitó acceso al listado de las personas ganadoras de los sorteos del programa *Mi Pieza*, incluyendo nombre y apellido, DNI, fecha de nacimiento, provincia, tipo de obra realizada y monto del subsidio recibido, en formato abierto, abarcando desde el inicio del programa hasta la actualidad.

El 3 de junio de 2024, el MEC respondió indicando que la información estaba disponible en la plataforma de Datos Abiertos, pero solo hasta noviembre de 2023, y proporcionó el listado de inscriptas y seleccionadas sin incluir nombres ni DNI completos, amparándose en la Ley Nº 25326. Ante esto, Ferreiro presentó un reclamo argumentando que la información entregada era incompleta.

El 6 de agosto de 2024, el MEC envió un listado en formato Excel con nombres, apellidos, provincia, tipo de obra y monto del subsidio, pero anonimizando los campos de DNI y fecha de nacimiento con la letra "X". El Ministerio justificó esta anonimización parcial argumentando que muchas beneficiarias se encontraban en situaciones de vulnerabilidad, ya que el programa prioriza a mujeres en condiciones específicas como situaciones de discapacidad, víctimas de violencia de género, mujeres con arresto domiciliario o liberadas, mujeres trans y travestis, y personas en situaciones de hacinamiento.

A pesar de esta respuesta ampliatoria, Ferreiro interpuso un nuevo reclamo el 26 de agosto de 2024, argumentando que la información aún era incompleta y que la negativa del MEC no se ajustaba a la normativa vigente.

Justificación del Ministerio de Economía

El 16 de septiembre de 2024, el MEC reiteró su postura mediante una nota en la que:

1. Reiteró el cumplimiento del artículo 32 de la Ley Nº 27275 mediante la publicación en el portal de datos abiertos.
2. Explicó que la naturaleza de los beneficiarios (personas en situación de vulnerabilidad) justificaba la protección especial de sus datos identificatorios.
3. Citó la Ley Nº 26485 de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, que protege la identidad de víctimas de violencia de género.
4. Argumentó que, aunque el interés público justifica la publicación de ciertos datos, la seguridad de las personas debe prevalecer cuando la información es sensible.

Evaluación y decisión de la AAIP

La AAIP analizó el caso considerando tanto la Ley Nº 27275 como la Ley Nº 25326, enfocándose particularmente en la definición de datos sensibles establecida en esta última. La ley define como sensibles aquellos datos que revelan información sobre convicciones religiosas o políticas, orígenes étnicos, estado de salud, orientación sexual, datos biométricos y genéticos, estableciendo protecciones especiales para su tratamiento.

La AAIP determinó que, si bien el programa *Mi Pieza* prioriza grupos vulnerables:

1. El listado solicitado por Ferreiro sólo requería datos básicos, sin información explícita sobre vulnerabilidad.
2. El DNI no es un dato sensible *per se*, sino un dato identificatorio cuyo tratamiento está permitido por el artículo 5, inciso c) de la Ley Nº 25326.
3. Existe jurisprudencia relevante de la Corte Suprema en el fallo "CIPPEC c/ Ministerio de Desarrollo Social", que establece que el acceso a listados de beneficiarios de planes sociales es un derecho de interés público y que cuando la información solicitada contiene datos personales de terceros que no sean

íntimos o sensibles, la entrega es procedente con el fin de transparentar la gestión pública.

En la ponderación entre privacidad y acceso a la información, la AAIP concluyó que:

1. El acceso a información sobre beneficiarios de programas sociales tiene un claro interés público.
2. No hay datos personales sensibles en la solicitud; la información no incluye indicios directos de vulnerabilidad.
3. El principio de máxima divulgación debe primar en este caso.

Adicionalmente, la AAIP encontró que el MEC no fundamentó correctamente su negativa, pues no emitió un acto fundado de su máxima autoridad, como exige el artículo 13 de la Ley Nº 27275, ni aplicó correctamente el criterio de proporcionalidad.

En consecuencia, el 21 de octubre de 2024 la Directora de la AAIP, Beatriz de Anchorena, resolvió hacer lugar al reclamo e intimar al MEC a entregar la información completa, incluyendo el DNI de las beneficiarias, en un plazo de 10 días hábiles.

Análisis crítico de la ponderación realizada

La resolución del caso "Ferreiro" evidencia un enfoque que prioriza el acceso a la información pública sobre consideraciones de privacidad cuando se trata de datos identificatorios no sensibles. Resulta interesante analizar este caso a la luz del precedente "CIPPEC c/ Ministerio de Desarrollo Social" de la Corte Suprema, donde se estableció que el acceso a información sobre beneficiarios de programas sociales posee un claro interés público y que la privacidad no puede invocarse para denegar información necesaria para el control social sobre la asignación de recursos públicos.

El argumento del MEC sobre la potencial vulnerabilidad de las beneficiarias plantea interrogantes sobre la aplicación del principio de proporcionalidad. La AAIP parece considerar que la mera posibilidad de que algunos datos identificatorios puedan, indirectamente, revelar situaciones de vulnerabilidad no justifica una restricción generalizada del acceso a la información. Este enfoque es consistente con el principio de divisibilidad establecido en la Ley Nº 27275, según el cual la

excepción a la publicidad solo alcanza a la información específicamente protegida, debiendo entregarse el resto de la información solicitada.

Desde la perspectiva de la privacidad contextual de Nissenbaum, cabría preguntarse si la divulgación del DNI de beneficiarias de un programa social transgrede las normas de flujo informativo apropiadas para este contexto. La AAIP parece considerar que, tratándose de un programa que administra recursos públicos, las expectativas de privacidad deben ceder ante las exigencias de transparencia y rendición de cuentas, siempre que no se divulguen datos efectivamente sensibles.

Sin embargo, este análisis parece pasar por alto el hecho de que contar con un número de DNI puede implicar un riesgo considerable para la privacidad de una persona. Existen servicios en línea que permiten, a partir del DNI, acceder a información adicional sobre la identidad, el domicilio o el estado civil de un individuo. Tampoco puede ignorarse el rol de las redes sociales en este proceso. El *doxeo* es un problema real. De algún modo, la AAIP pierde de vista el contexto en este caso: se enfoca únicamente en la información solicitada, sin considerar qué podría hacer un actor malicioso con esos datos.

Análisis comparativo de los casos y criterios prevalentes

Los casos "Liso Fabbri c/ UTN" y "Martín Ferreiro c/ Ministerio de Economía" citados ofrecen una visión que revela los criterios que prevalecen en la ponderación entre acceso a la información pública y protección de datos personales en Argentina. Aunque cada caso presenta particularidades propias, es posible identificar patrones y principios comunes que orientan la resolución de estos conflictos.

Principios rectores en la ponderación de derechos

Presunción a favor de la máxima divulgación

En ambos casos, la AAIP aplica una presunción a favor de la máxima divulgación de la información pública, consistente con el principio establecido en el artículo 1 de la Ley Nº 27275. Esta presunción implica que, ante la duda, debe prevalecer la transparencia sobre la

confidencialidad, invirtiendo la carga de la prueba hacia quien pretende restringir el acceso a la información.

Este criterio resulta particularmente evidente en el caso "Ferreiro", donde la AAIP rechaza la anonimización parcial realizada por el MEC por considerar que no existe una justificación suficiente para restringir el acceso a los DNI de las beneficiarias. El principio de máxima divulgación impone al Estado la obligación de demostrar que cualquier limitación al acceso a la información responde a un interés público imperativo, es proporcional al interés que la justifica y es necesaria en una sociedad democrática.

Ponderación contextual según la naturaleza de la información

Un segundo criterio que emerge del análisis es la ponderación contextual según la naturaleza de la información en cuestión. No todos los datos personales reciben la misma protección: existe una gradación que va desde los datos sensibles (máxima protección) hasta los datos meramente identificatorios (protección más limitada), pasando por categorías intermedias.

En el caso "Liso Fabbri", la información en cuestión se refería a una sanción disciplinaria impuesta por una institución pública, cuya divulgación fue considerada de interés público. En el caso "Ferreiro", los datos solicitados eran identificatorios pero no revelaban directamente información sensible sobre las beneficiarias. Esta distinción resultó crucial para la resolución en ambos casos.

Podemos observar que la naturaleza de la información solicitada constituye un factor determinante en la ponderación: mientras más estrechamente vinculada esté al control de la gestión pública y menos invasiva resulte para la privacidad, mayor será la inclinación a favor de la transparencia.

Evaluación del interés público comprometido

Un tercer criterio es la evaluación del interés público comprometido en cada caso. Tanto en "Liso Fabbri" como en "Ferreiro", la AAIP consideró que existía un interés público sustancial en acceder a la información solicitada.

En "Liso Fabbri", este interés se vinculaba con la transparencia institucional, la rendición de cuentas y la protección de potenciales terceros que podrían resultar afectados por la conducta del recurrente. Como señala la resolución, "las Universidades públicas están obligadas a cumplir ciertos estándares inherentes de la administración, entre los cuales se encuentra el régimen de publicidad de los actos de gobierno".

En "Ferreiro", el interés público radica en el control social sobre la asignación de recursos públicos a través de programas sociales, siguiendo la línea jurisprudencial establecida en "CIPPEC", donde la Corte Suprema sostuvo que el acceso a información sobre beneficiarios de planes sociales constituye un derecho fundamental para la democracia, remarcando que "la información pertenece a las personas y no es propiedad del Estado".[7]

Proporcionalidad de la restricción

Un cuarto criterio relevante es la evaluación de la proporcionalidad de la restricción al acceso a la información. En ambos casos, la AAIP consideró si existían medidas menos restrictivas que permitieran conciliar la transparencia con la protección de datos personales.

En "Liso Fabbri", la pretensión de eliminar toda referencia a la identidad del sancionado hubiera comprometido sustancialmente el valor de la información para el control ciudadano. En "Ferreiro", la AAIP consideró que la anonimización del DNI no era proporcional al objetivo de proteger a las beneficiarias, pues no existía evidencia concreta de que la divulgación de este dato generaría un riesgo significativo.

La doctrina jurídica sobre protección de datos personales plantea que la limitación al acceso a la información pública debe ser mínima e indispensable para proteger el derecho o interés legítimo en cuestión, sin admitir restricciones más amplias o menos específicas de lo necesario.

7. Corte Suprema de Justicia de la Nación, "CIPPEC c/ Estado Nacional - Ministerio de Desarrollo Social - dto. 1172/03 s/ amparo ley 16986", C. 830. XLVI, 26/03/2014.

Factores complementarios en la ponderación

Además de los principios rectores mencionados, existen factores complementarios que incidieron en la resolución de los casos analizados.

Existencia de procesos judiciales o administrativos relacionados

En el caso "Liso Fabbri", la existencia de un proceso penal en curso contra el recurrente fue considerada un factor relevante para desestimar su pretensión. La AAIP consideró que "modificar o eliminar la información podría interferir en la causa judicial", otorgando así un peso adicional al interés público en mantener la información accesible.

La doctrina procesal constitucional observa que el ejercicio del hábeas data encuentra limitaciones cuando podría afectar investigaciones judiciales en curso o comprometer intereses estatales legítimos vinculados a la persecución de delitos.

Cumplimiento de requisitos formales para la denegación

En el caso "Ferreiro", un factor determinante fue que el MEC no cumplió con los requisitos formales establecidos en el artículo 13 de la Ley Nº 27275 para denegar el acceso a la información, pues no emitió un acto fundado de su máxima autoridad. Este incumplimiento formal fortaleció la posición del reclamante.

Los estándares internacionales sobre acceso a la información pública enfatizan que los requisitos procedimentales para denegar información no son simples formalidades, sino garantías sustanciales del derecho de acceso que aseguran una interpretación restrictiva de las excepciones y exigen una fundamentación adecuada.[8]

Aplicación de estándares interamericanos

En ambos casos, la AAIP recurrió a estándares interamericanos para fundamentar sus decisiones. En "Liso Fabbri", se citó jurispru-

8. OEA – Departamento de Derecho Internacional, Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información (comentada), Washington DC, OEA, 2012.

dencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y principios de la Comisión Interamericana; en "Ferreiro", se invocó el derecho de acceso a la información como un derecho humano reconocido en el artículo 13 de la Convención Americana.

La doctrina internacional se refiere a este fenómeno como la consolidación de un derecho transnacional a la información pública, que va más allá de las fronteras nacionales y se nutre de principios desarrollados en los ámbitos regional e internacional.[9]

Algunas conclusiones: hacia una armonización de transparencia y privacidad

El análisis de los casos "Liso Fabbri c/ UTN" y "Martín Ferreiro c/ Ministerio de Economía" permite extraer conclusiones relevantes sobre la resolución de conflictos entre el derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales en Argentina.

En primer lugar, se evidencia una clara prevalencia del principio de máxima divulgación como criterio orientador en la resolución de estos conflictos. La AAIP, como autoridad de aplicación tanto de la Ley Nº 27275 como de la Ley Nº 25326, ha adoptado un enfoque que privilegia la transparencia cuando la información solicitada tiene relevancia para el control de la gestión pública y no involucra datos personales sensibles.

Esta prevalencia es consistente con la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, particularmente en el precedente "CIPPEC", y refleja una tendencia regional hacia el fortalecimiento del derecho de acceso a la información como herramienta de control democrático. La transparencia no es un fin en sí mismo, sino un medio para el fortalecimiento institucional y la prevención de la corrupción, objetivos que trascienden la protección de intereses individuales.

En segundo lugar, se observa que la AAIP ha adoptado un enfoque de ponderación casuística y contextual, rechazando soluciones abstractas o generales. Cada caso es evaluado según sus particularidades, considerando factores como la naturaleza de la información, el interés

9. González Fuster, Gloria, *The Emergence of Personal Data Protection as a Fundamental Right of the EU*, Heidelberg, primavera de 2014.

público comprometido, la existencia de datos sensibles y la proporcionalidad de las restricciones.

Este enfoque es coherente con la teoría de la privacidad contextual de Nissenbaum, que sostiene que la protección de la privacidad debe adaptarse a las normas informativas apropiadas para cada contexto social. Como afirma la autora, no se trata de establecer si cierta información es pública o privada en abstracto, sino de determinar si su flujo respeta las expectativas legítimas de las personas en un contexto específico.

A pesar de los avances en la delimitación de criterios para resolver conflictos entre transparencia y privacidad, persisten desafíos significativos que requerirán desarrollos doctrinarios y jurisprudenciales adicionales.

Un primer desafío se refiere a la aplicación del derecho al olvido en el ámbito de la información pública. El caso "Liso Fabbri" ilustra las dificultades para determinar cuándo la información administrativa que involucra datos personales puede ser sometida a confidencialidad o suprimida con el paso del tiempo. Como señala Rosen, un aspecto importante a considerar es que el derecho al olvido genera preguntas fundamentales sobre la memoria institucional y la responsabilidad histórica del Estado, aspectos que deben abordarse con especial cautela cuando se trata de información de interés público.[10]

Un segundo desafío concierne a la implementación efectiva de procedimientos de disociación que permitan conciliar transparencia y privacidad. Si bien la Ley Nº 27275 contempla la posibilidad de disociar datos personales para permitir el acceso a la información, en la práctica existen dificultades técnicas y conceptuales para determinar cuándo es factible y apropiada esta solución intermedia.

Finalmente, queda pendiente una mayor clarificación sobre el tratamiento de datos personales de personas en situación de vulnerabilidad que son beneficiarias de programas estatales. El caso "Ferreiro" demuestra la necesidad de desarrollar criterios más precisos para equilibrar el imperativo de transparencia en la gestión de recursos públicos con la protección reforzada que merecen ciertos colectivos.

10. Rosen, Jeffrey, "The Right to Be Forgotten", *Stanford Law Review Online*, vol. 64, 2012. Disponible en: https://review.law.stanford.edu/wp-content/uploads/sites/3/2012/02/64-SLRO-88.pdf

Reflexión final

La tensión entre el derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales no admite soluciones definitivas ni absolutas. Se trata de un equilibrio dinámico que debe ajustarse constantemente a la luz de nuevos desarrollos tecnológicos, sociales y jurídicos.

La experiencia argentina, ilustrada por los casos analizados, sugiere que este equilibrio puede alcanzarse a través de una ponderación contextual que considere tanto la relevancia de la transparencia para el control democrático como la necesidad de proteger la autodeterminación informativa de las personas. La doctrina constitucional destaca que la coexistencia armónica de derechos fundamentales requiere un delicado ejercicio hermenéutico que, sin sacrificar la esencia de ninguno, permita su ejercicio compatible en una sociedad democrática.

En última instancia, la resolución de estos conflictos no debe concebirse como un juego de suma cero donde un derecho prevalece absolutamente sobre el otro, sino como un proceso de armonización que maximice la realización de ambos valores en las circunstancias concretas de cada caso. Este enfoque, aunque complejo y demandante, resulta indispensable para preservar tanto la transparencia institucional como la dignidad y la autonomía de las personas en el emergente ecosistema informacional del siglo XXI.

Acceso a la información pública y lenguaje claro

Gisela Candarle* y Lorena Tula del Moral**

El lenguaje tiene poder. Es el más útil instrumento del hombre, su más poderosa arma en la paz y en la guerra. Es nuestro deber procurar que esta arma sea utilizada [...] para el beneficio de la humanidad.

Bertil Malmberg
Universidad de Lund

Introducción

La Ley N° 104 de Acceso a la Información Pública en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires,[1] que establece que toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información de cualquier entidad de la Administración Pública, fue modificada de forma completa en el año 2016 mediante la Ley N° 5784. La modificación fue integral y se propuso "ampliar el objetivo de la ley, producir un nuevo texto integrado y, además, generar innovación legislativa".[2]

En relación con la materia que nos convoca, podemos decir que, en principio, la ley contiene dos artículos que se relacionan de forma directa con el uso del lenguaje claro: el artículo 2, sobre principios de aplicación de la ley, que dentro de sus principios de interpretación

* Abogada, Secretaria de Coordinación de Políticas Judiciales del Consejo de la Magistratura de la CABA.

** Jueza, titular del Juzgado Penal, Contravencional y de Faltas N° 13 CABA y del Observatorio de Lenguaje Claro de la UBA.

1. Sancionada en 1998.

2. Mosquera, Mariano, "Transparencia, agenda e innovación: un análisis de los procesos de transparencia activa en la Ley N° 5784 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires", en Basterra, Marcela (dir.), *Ciudad Transparente. Ley N° 104 comentada, Ley N° 5784 y Decreto reglamentario N° 260/17*, Buenos Aires, Editorial Jusbaires, 2018, pp. 359-361.

establece, entre otros, los de presunción de accesibilidad y transparencia, y el artículo 17 sobre transparencia activa, que indica que la información debe presentarse de manera clara.

En este sentido, y con relación a lo que plantea la normativa, nuestra hipótesis de trabajo es que el uso del lenguaje claro en materia de acceso a información pública es una herramienta fundamental que, en tanto política pública, le permite cumplir su meta de manera más acabada y profunda. Acceso a la información pública y lenguaje claro es Acceso a la Justicia.

El acceso a la información pública como derecho fundamental en las democracias modernas

El derecho a la información pública como derecho humano

El acceso a la información pública, tal como se establece en las convenciones y las leyes nacionales, representa un derecho fundamental que poseen todos los ciudadanos y ciudadanas que deseen o necesiten buscar y recibir información y/o datos que se encuentren en poder del Estado. Se trata de un derecho de suma importancia que permite a la ciudadanía tener un mayor acceso a los asuntos públicos, con la posibilidad de monitorear las acciones del Estado, y a la vez mejora los niveles de transparencia tanto en la gestión pública como de gobierno. En este sentido, el ejercicio del derecho de acceso a la información pública fortalece la participación ciudadana, mejora las políticas públicas, transparenta la gestión estatal y, por ende, eleva los estándares de la gobernabilidad democrática. En síntesis, al tiempo que refuerza la legitimidad del sistema democrático incorpora al ciudadano en los procesos de deliberación, gestión y evaluación de las políticas públicas, y suma un componente de sustentabilidad institucional.

Reconocimiento regional del acceso a la información pública como derecho humano

En América Latina, la necesidad de plantear que las instituciones sean más transparentes y permeables a las solicitudes de información por parte de la ciudadanía, impulsó demandas que se englobaron bajo la denominación de "el derecho a saber" o a "romper con la cultura del secreto". Ambas iniciativas favorecieron el impulso de realizar reformas en las administraciones públicas que redundaron en una modificación de sus respectivas legislaciones, prácticas administrativas y de gestión, así como de las estructuras que garantizan el derecho que posee la ciudadanía a recibir la información solicitada. Durante los últimos años, se aprobaron en la región 21 leyes de Acceso a la Información y Transparencia.[3]

Muchos de estos países han avanzado considerablemente en la implementación de sus leyes de acceso a la información, así como en la construcción de las estructuras institucionales encargadas de garantizar la protección de este derecho. La creación, en diversos países de la región, de Institutos de acceso a la información y de órganos garantes, produjo una mayor generación de conocimiento, de jurisprudencia y de personal capacitado para ejercer las funciones que tales organismos demandan.[4]

El derecho a la información pública y la libertad de expresión. Su relación con otros derechos fundamentales

El derecho a la información pública y la libertad de expresión son pilares fundamentales en la consolidación de sociedades democráticas y transparentes, que están estrechamente vinculados, ya que la posibilidad de acceder a la información pública garantiza a la ciudadanía el ejercicio pleno de su libertad de expresión, fomentando de

3. Organización de los Estados Americanos (OEA), Departamento para la Gestión Pública Efectiva (DGPE), "El Acceso a la Información Pública, un Derecho para ejercer otros Derechos", mayo de 2013. Disponible en: https://www.oas.org/es/sap/dgpe/concursoinformate/docs/cortosp8.pdf [fecha de consulta: 11/03/2025].

4. Ídem.

esta manera su participación activa en los asuntos públicos y el control ciudadano sobre las instituciones gubernamentales.

El derecho a la información pública, como decíamos al comienzo, se refiere a la facultad de cualquier persona de acceder a la información que poseen los entes gubernamentales, salvo aquella que esté sujeta a excepciones legítimas, como la protección de la seguridad nacional o la privacidad de terceros. Este derecho está reconocido en numerosos Tratados Internacionales, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos[5] y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos[6] (en ambos casos en el art. 19).

La transparencia gubernamental es esencial para prevenir la corrupción, promover la rendición de cuentas y fortalecer la confianza en las instituciones públicas. Los Estados tienen la obligación de garantizar este derecho mediante la implementación de leyes de acceso a la información, así como a través de la creación de mecanismos eficaces para que los ciudadanos y las ciudadanas puedan solicitar y obtener la información que necesiten.

Por su parte, la libertad de expresión permite a las personas expresar sus ideas, opiniones e información sin interferencias, ya sea de manera oral, escrita o a través de cualquier otro medio de comunicación. Este derecho es una piedra angular de la democracia, ya que posibilita el debate público y la diversidad de opiniones, elementos esenciales para la toma de decisiones informadas y la construcción de sociedades pluralistas.

Sin embargo, la libertad de expresión no es absoluta. Existen límites legítimos, como la protección contra la incitación al odio, la violencia o la difamación. A pesar de ello, cualquier restricción debe estar prevista por la ley, ser necesaria y proporcional para garantizar otros derechos fundamentales.

En este sentido, podemos decir que el acceso a la información pública y la libertad de expresión se complementan mutuamente. La posibilidad de acceder a información pública permite a la población expresar opiniones informadas y exigir cuentas a las autoridades. A su

5. Disponible en: https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights [fecha de consulta: 11/03/2025].

6. Disponible en: https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights [fecha de consulta: 11/03/2025].

vez, una ciudadanía informada contribuye a la generación de un debate público plural y crítico, lo cual es indispensable para el fortalecimiento de la democracia. Garantizar estos derechos implica no solo la adopción de marcos normativos adecuados, sino también la creación de una cultura de transparencia y apertura por parte de las instituciones públicas. La promoción de una prensa libre e independiente es igualmente crucial para asegurar que la información de interés público llegue a la ciudadanía de manera oportuna y veraz.

En síntesis, la garantía de estos dos derechos que se refuerzan mutuamente, no solo permite a la ciudadanía ejercer un control efectivo sobre la gestión pública, sino que también fomenta una sociedad más justa, transparente y democrática. Los Estados tienen la responsabilidad de proteger y promover estos derechos, adoptando políticas y mecanismos que aseguren su pleno ejercicio para el bienestar colectivo.

El acceso a la información como derecho y como política pública

Se encuentra íntimamente ligado a las ideas de democracia y gobernabilidad democrática. En efecto, si comprendemos que el acceso a la información pública es una prerrogativa que permite a los ciudadanos y las ciudadanas conocer cualquier tipo de información generada por el Estado y su administración, estamos estableciendo como premisa que a través de este derecho pueden ejercer su "ciudadanía", sustento básico de la democracia.

Si bien como derecho tiene una connotación modernista en términos teóricos, su concepción siempre estuvo subsumida en la propia formación del Estado democrático. Precisamente, este modelo se diferencia de los modelos absolutistas –entre otras cosas– por el respeto de las libertades humanas y el principio del interés general del Estado.

Es bajo el enfoque liberal del principio del interés general del Estado que el derecho al acceso a la información pública cobra especial relevancia, debido a que no es concebible un Estado en el que existan "secretos" o informaciones privilegiadas porque esto significaría que se actúa en función de algún "interés particular" desnaturalizando la propia concepción de la democracia.

Naturalmente, y junto con el desarrollo de este derecho, es posible considerar excepciones sustentadas en el propio interés general de los

ciudadanos o en las llamadas "razones de Estado". Como decían los antiguos romanos, es posible mantener fuera del conocimiento público alguna información si es que esta invisibilidad es percibida por los propios ciudadanos como base o condición para su propia protección o supervivencia.

En este contexto, el acceso a la información cobra una nueva dimensión porque, además de ser un derecho propio de los ciudadanos, fortalece directamente a los gobiernos democráticos, que contarían con un poderoso mecanismo de autocorrección y aprendizaje, en la medida que facilitaría la interacción de la ciudadanía con el gobierno y la administración pública.

En suma, y como lo señala el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en su Informe de Desarrollo Humano del 2002, "la transparencia incrementa la capacidad de la gente para participar de manera informada y, por ende, demandar políticas económicas y sociales que sean más sensibles a sus prioridades y necesidades".[7]

Justicia abierta y transparencia

Fundamentos

La justicia abierta y la transparencia, como ya lo adelantamos, son principios fundamentales para fortalecer la confianza ciudadana en las instituciones públicas. La justicia abierta se basa en la idea de que las instituciones judiciales deben ser accesibles, transparentes, responsables y participativas. Este enfoque implica no solo la publicación proactiva de información relevante, sino también la adopción de prácticas que faciliten la participación ciudadana y la rendición de cuentas.

Tal como lo señala Richard Susskind,[8] la justicia abierta se fundamenta en la apertura de los sistemas de justicia para garantizar la

7. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), "Informe sobre Desarrollo Humano de 2002 - Profundizar la democracia en un mundo fragmentado", Nueva York, Ediciones Mundi-Prensa, 2002. Disponible en: https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdr2002es.pdf [fecha de consulta: 11/03/2025].

8. Susskind, Richard, *Online courts and the future of justice*, Oxford, Oxford University Press, 2019, p. 73.

confianza pública y la eficiencia en la administración de justicia. Por su parte, Ramón Vargas[9] destaca que la justicia abierta no solo implica la transparencia, sino también la creación de mecanismos de colaboración entre el Estado y la ciudadanía.

Estos fundamentos incluyen la accesibilidad de la información judicial, la participación ciudadana en la toma de decisiones y la rendición de cuentas por parte de los actores judiciales. La transparencia, por su parte, implica que los procesos administrativos y judiciales se realicen de manera clara y comprensible para toda la ciudadanía.

Justicia abierta. Concepto y principios

Se define como un conjunto de principios y prácticas destinadas a promover la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana en los sistemas de justicia.[10]

Los principios fundamentales de la justicia abierta incluyen:

- *Transparencia*: implica la difusión activa de información sobre el funcionamiento de los sistemas de justicia, las decisiones judiciales y los procesos administrativos. Se busca que la ciudadanía pueda acceder fácilmente a datos que permitan evaluar el desempeño de las instituciones.
- *Participación ciudadana*: fomenta la implicación de la sociedad civil en la creación de políticas públicas, la supervisión de procesos judiciales y la elaboración de propuestas para mejorar el sistema de justicia. Mecanismos como consultas públicas y plataformas digitales facilitan esta interacción.
- *Rendición de cuentas*: obliga a las instituciones a justificar sus decisiones y a aceptar la supervisión externa por parte de la ciudadanía y organismos independientes. Este principio

9. Vargas, Ramón, "Justicia Abierta: Transparencia y Proximidad de la Justicia en el Contexto de Gobierno Abierto", en Séptimo Concurso Nacional de Ensayo en Materia de Justicia Electoral, Justicia Abierta, transparencia, Acceso a la Información, Protección de Datos Personales y Archivos-Ensayos ganadores y trabajos sobresalientes, organizado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), Ciudad de México, Editorial Tepjf, 2020.

10. Banco Mundial, Informe anual 2017. Disponible en: https://documents1.worldbank.org/curated/en/832861507546767863/pdf/120298-WBAR-v1-PUBLIC-SPANISH.pdf [fecha de consulta: 12/03/2025].

garantiza que los funcionarios públicos sean responsables de sus acciones.
- *Colaboración*: promueve la cooperación entre el gobierno, la sociedad civil y otros actores para el desarrollo conjunto de soluciones a los problemas de la justicia. Esta colaboración puede materializarse a través de alianzas estratégicas, mesas de diálogo o plataformas de innovación abierta.
- *Uso de tecnología*: facilita el acceso a la información y la participación ciudadana mediante la implementación de herramientas digitales, como portales de datos abiertos, aplicaciones móviles y redes sociales, que permiten una mayor interacción entre el Estado y la sociedad.

La transparencia como eje fundamental para la confianza en las instituciones públicas

La transparencia constituye un pilar esencial para consolidar la confianza en las instituciones públicas. Permite a la ciudadanía acceder a información veraz, completa y oportuna sobre las acciones y decisiones gubernamentales, lo cual es clave para fomentar la rendición de cuentas y prevenir la corrupción.

La confianza en las instituciones públicas se fortalece cuando la ciudadanía puede verificar cómo se gestionan los recursos, cuáles son los criterios utilizados para la toma de decisiones y qué resultados se han obtenido. De acuerdo con el Banco Mundial, la transparencia es un mecanismo indispensable para la consolidación de sociedades democráticas, ya que garantiza que las instituciones actúen con integridad y bajo el escrutinio ciudadano.[11]

Además, la transparencia facilita la participación ciudadana al permitir que las personas se involucren de manera activa en la formulación de políticas públicas y en la vigilancia del cumplimiento de los objetivos gubernamentales. Cuando las instituciones actúan con transparencia, generan un ambiente de apertura que propicia la confianza, elemento esencial para la gobernabilidad democrática.

11. Ídem.

El rol de las tecnologías en la promoción de la transparencia y el acceso a la información

Las tecnologías de la información y la comunicación (en adelante TIC) desempeñan un papel crucial en este aspecto. La digitalización de los procesos administrativos y la implementación de plataformas digitales permiten a la ciudadanía acceder a la información de manera más rápida, sencilla y eficiente.[12]

Algunas de las principales formas en que la tecnología promueve la transparencia incluyen:[13]

- *Portales de datos abiertos*: plataformas que ofrecen información pública en formatos accesibles para su reutilización y análisis por parte de la ciudadanía y organizaciones de la sociedad civil.
- *Sistemas de gestión de solicitudes de información*: plataformas que permiten a la ciudadanía presentar solicitudes de acceso a la información y dar seguimiento a su trámite.
- *Plataformas de participación ciudadana*: herramientas digitales que facilitan la interacción entre el gobierno y la ciudadanía, como encuestas en línea, consultas públicas y foros de discusión.
- *Transmisión en vivo de sesiones públicas*: difusión en tiempo real de sesiones parlamentarias, audiencias judiciales y otros eventos públicos para garantizar la transparencia en la toma de decisiones.
- *Aplicaciones de denuncias ciudadanas*: plataformas que permiten reportar casos de corrupción, irregularidades o malas prácticas de manera anónima y segura.

El uso de estas tecnologías no solo mejora la eficiencia y la transparencia de la administración pública, sino que también empodera a la ciudadanía al facilitar su participación activa.

12. Cerrillo, Agustí, "La contribución de las TIC a la mejora de la transparencia administrativa", en *ARBOR Ciencia, Pensamiento Y Cultura*, vol. 188, 2012, p. 756. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/266349655_La_contribucion_de_las_TIC_a_la_mejora_de_la_transparencia_administrativa [fecha de consulta: 12/03/2025].

13. Ídem.

Transparencia y derecho a comprender

Toda persona tiene derecho a comprender las disposiciones legales y administrativas que regulan su vida personal y social. "Este derecho, antiguo en su concepción, moderno en su reconocimiento, se genera en la justa correspondencia entre las obligaciones emanadas de la ley y las condiciones de su cumplimiento".[14]

El derecho a comprender, tal como lo plantea la Red Panhispánica de Lenguaje Claro, conlleva una sutil conexión con el espíritu democrático puesto que "el hecho de entender las normas convierte a un súbdito en ciudadano".[15]

En efecto, una justicia moderna, tal como lo define la Comisión para la Modernización del Lenguaje Claro española, es una justicia que la ciudadanía comprende. Y, como decíamos al comienzo, proveer claridad al lenguaje utilizado en la administración, implica brindar un servicio público que favorece la relación de la ciudadanía con las instituciones al mismo tiempo que fortalece la democracia.[16]

Acceso y comprensión: la necesidad de que la información pública sea comprensible

No existe acceso real a la información si no hay comprensión. La información provista por el Estado permite a la ciudadanía acceder a dicha información, conocer cuáles son los servicios de justicia disponibles, cómo es el procedimiento que debe seguirse o cómo realizar una denuncia. Para efectivizar esto, es requisito primordial que las personas comprendan dicha información, puedan decodificarla y entender los mecanismos que deben seguir. La comprensión es una condición indispensable para la efectivización de los derechos.

Brindar un servicio de acceso a la información pública de manera acabada implica proveerla de manera clara, que pueda entenderse con facilidad. No solo se trata de acceder a dicha información sino de poder comprender sus contenidos. Nadie puede ejercer un derecho que

14. Real Academia Española, Asociación de Academias de la lengua española, *Guía panhispánica de Lenguaje Claro y Accesible*, España, Editorial Planeta, 2024, p. 27.
15. Ídem.
16. Ídem.

no conoce. Y si lo conoce, debe poder comprender cuál es el procedimiento para hacerlo efectivo; esa es la garantía para un real acceso a la justicia. Es en este sentido que decimos que el uso del lenguaje claro es una herramienta fundamental para lograr que la información pública sea comprensible para todos.

El acceso a la justicia involucra el derecho a la información en lenguaje claro, ya que no es suficiente con que la información esté disponible para la ciudadanía, sino que fundamentalmente le debe resultar comprensible.[17]

Barreras lingüísticas, complejidad técnica en documentos oficiales y acceso a la justicia

Toda situación lingüística implica tres factores necesarios para la comunicación: 1) un enunciador; 2) un receptor, y 3) un mensaje que, por lo menos en la mayoría de los casos, tiene una clase de referencia a una realidad fuera de los interlocutores. El mensaje enviado de 1) a 2) debe ser transmitido por el enunciador mediante un código de forma lingüística convencional, y ser interpretado por el receptor, quien, por consiguiente, tiene que conocer el código utilizado. Si esto no sucede, ninguna situación lingüística es creada y, si se conoce el código solo de modo imperfecto, el resultado es una equivocación, completa o parcial.[18]

Si partimos de esta definición, y tomamos en consideración la complejidad del lenguaje jurídico, es lógico pensar que, en algunos casos, se suela asociar la complejidad de los textos con la falta de resguardo del debido proceso y la tutela judicial efectiva. El planteo, al decir de algunos estudiosos de la materia, es que

> … no alcanza con que las decisiones de los jueces sean debidamente fundadas, sino que deben asegurar su comprensión por parte de los destinatarios y de la ciudadanía en general […] Así, se plantea la necesidad de utilizar un lenguaje accesible […], donde, al reducir al mínimo posible

17. Apa, Máximo José, "El lenguaje judicial y el derecho a comprender", en *Revista Pensar Derecho*, N° 18, Buenos Aires, Eudeba, 2021, pp. 161-162.

18. Malmberg, Bertil, "Barreras lingüísticas en el mundo de hoy", en *Separata del Boletín de Filología*, T. XV, Instituto de Filología de la Universidad de Chile, Santiago de Chile, Editorial Universitaria, 1963, p. 240.

> la complejidad de los textos, pueda decirse que el juez en su sentencia resguarda el debido proceso y la tutela judicial efectiva.[19]

En otras palabras, partimos de la premisa de que las resoluciones judiciales deben ser entendidas no solo por los operadores del Derecho, sino también por los distintos usuarios del servicio de justicia, quienes pueden ver cercenados sus derechos ante la falta de comprensión sobre lo que expresan, en términos técnicos, los órganos jurisdiccionales.[20]

Son varios los países e instituciones que así lo han entendido y decidieron dar un paso adelante en términos de transparencia. Así, comenzaron a trabajar con recomendaciones o manuales judiciales en lenguaje claro:

> … con el objetivo de garantizar el derecho a comprender como parte del debido proceso […], en el sentido de que el ciudadano tiene el derecho a comprender las actuaciones y decisiones expedidas en un proceso judicial en el que es parte, para poder defenderse, probar, impugnar u obtener una decisión judicial que esté debidamente motivada.[21]

Junto con este objetivo, nos encontramos con el de garantizar un mejor acceso a la justicia para las personas mediante la comprensión efectiva de los mensajes que los jueces dirigen en el transcurso del proceso judicial y el respeto de los derechos fundamentales de las partes. La ciudadanía debe tener acceso y además comprender los fallos que la involucran, que la afectan y que la obligan. Justamente, el derecho al acceso a la justicia[22] implica que la ciudadanía comprenda el contenido de las decisiones de los tribunales, es decir, cómo y por qué los jueces resolvieron un conflicto determinado de la forma en que lo hicieron. Para lograrlo, y en esto somos insistentes, los operadores del derecho tienen la obligación de emitir sentencias precisas, claras y con una estructura sencilla y coherente. Se trata de un punto fundamental porque, como decíamos al comienzo, cuando la ciudadanía, en general,

19. Ídem.

20. Tula del Moral, Lorena, "Buenas prácticas para garantizar el derecho a comprender", en *Justicia Abierta* (comp.), Buenos Aires, Editorial Jusbaires, 2019, pp. 173-174.

21. Ídem.

22. El acceso a la justicia es un derecho fundamental que debe garantizarse en una sociedad democrática, participativa e igualitaria. Es el derecho que tienen todos los individuos a utilizar las herramientas y mecanismos legales para que se reconozcan y protejan sus derechos.

comprende los contenidos, se incrementa la transparencia, aumenta la confianza en las instituciones y la legitimidad del sistema judicial en su conjunto.

En síntesis, y tal como lo mencionamos al comienzo con relación a la definición de la Comisión de Modernización del Lenguaje Claro de España, "una justicia moderna es una justicia que la ciudadanía es capaz de comprender".[23] Y es en este sentido que reiteramos la idea de que el uso del lenguaje claro es una herramienta clave a la hora de garantizar el derecho a comprender el acceso a la información y el acceso a la justicia de manera certera y efectiva.

Lenguaje claro

¿Qué es el lenguaje claro? Definición y principios

Una comunicación está en lenguaje claro si la lengua, la estructura y el diseño son tan simples que el público al que está destinado puede encontrar fácilmente lo que necesita, comprender lo que encuentra y puede usar esa información.[24]

En este sentido, tal como lo señala Natalia Torro,[25] si bien hablamos de lenguaje, "una redacción clara abarca no solo el aspecto lingüístico sino también el diseño y la estructura de la información".

23. La Comisión de Modernización del Lenguaje Jurídico es una comisión española compuesta por ocho expertos, creada en 2009 por acuerdo del Consejo de Ministros, para elaborar un informe que permita la modernización del lenguaje jurídico, en especial en la administración de justicia. Elaboró un informe que analiza la situación actual del lenguaje empleado por los profesionales del Derecho y realizó recomendaciones para su mejora. Asimismo, la Comisión tiene el deber de identificar e impulsar las acciones pertinentes para que el lenguaje jurídico sea más comprensible para la ciudadanía; citado en Tula del Moral, Lorena "Buenas prácticas para garantizar el derecho a comprender", *op. cit.*, p. 171.

24. Definición de Plain Language Federation. Disponible en: http://plainlanguagenetwork.org/plain-language/que-es-el-lenguaje-claro/ [fecha de consulta: 11/03/2025].

25. Torro, Natalia, "Qué es y qué no es lenguaje claro". Disponible en: https://es.linkedin.com/pulse/qu%C3%A9-es-y-lenguaje-claro-natalia-torro [fecha de consulta: 11/03/2025].

El lenguaje claro en la Administración Pública y su impacto en la ciudadanía

Cuando hablamos del lenguaje claro en la Administración Pública, nos referimos a los textos creados por las administraciones públicas en su relación con la ciudadanía. Se trata de "comunicaciones escritas [...] dotadas generalmente de validez legal, normativa (explicitan obligaciones y derechos) o coercitiva (requerimientos, multas, convocatorias...)".[26] Se trata de textos que tienen estructuras propias fijadas de antemano, donde "la relación entre el emisor y el receptor (en cualquiera de las direcciones) discurre por el cauce de la formalidad".[27]

Como plantea la Red Panhispánica de Lenguaje Claro:

> ... por ser la expresión de contenidos que configuran comportamientos, el lenguaje administrativo ha de ser claro en su redacción, denotativo en la manera de señalar a los agentes y a las realidades referenciadas, y preciso al describir las instrucciones.[28]

En cuanto al impacto en la ciudadanía, podemos decir que el uso de lenguaje claro genera confianza, reduce tiempos y costos y, como decíamos al comienzo, contribuye con la democracia en la medida en que garantiza derechos fundamentales y fortalece las instituciones.

El movimiento internacional hacia el lenguaje claro

El movimiento por el lenguaje claro y accesible nace en Suecia en el año 1976, cuando el gobierno de ese país decide conformar un equipo de revisión de leyes, integrado por juristas y lingüistas que, desde aquel entonces, tiene a su cargo la modernización del lenguaje jurídico. Suecia es pionera en la materia y desde hace casi 50 años ha tomado la materia del lenguaje claro como política de Estado. Desde entonces, Suecia inició un proceso de simplificación del lenguaje utilizado por sus instituciones con el objetivo de preservar el derecho de la ciudadanía a recibir información comprensible y transparente. [29]

26. *Guía Panhispánica de Lenguaje Claro y Accesible*, *op. cit.*, p. 47.
27. Ídem.
28. Ídem.
29. Apa, Máximo José, *op. cit.*, p. 163.

En Inglaterra, durante esa misma época, un grupo de consumidores y usuarios iniciaron una batalla para lograr entender lo que decían los gobiernos, los bancos y las instituciones en general,[30] y para combatir el inglés incomprensible empleado en el discurso jurídico y burocrático. Bajo la denominación *Plain English Compaing* (campaña por un inglés llano) se puso en marcha esta acción de demanda por la simplificación del lenguaje en los documentos, que dio por resultado que las instituciones dictaran decretos donde se regulase la necesidad de una redacción clara en dichos documentos. Este movimiento trascendió fronteras, se hizo eco de su reclamo en países como Bélgica, Canadá, Francia, Finlandia, Holanda, Estados Unidos, Italia y Australia, entre otros.[31]

Este cambio de paradigma lingüístico, iniciado en la década de 1970, fue el que ha dado impulso a lo que hoy conocemos como "Lenguaje Claro" en Argentina, Chile, Perú y Portugal, entre otros, *"Plain Language"* en los países anglosajones, "Modernización del lenguaje jurídico" en España y "Lenguaje Ciudadano" en México.

En el caso de España, se realizó un trabajo de campo que sirvió de base para la confección del "Informe de la Comisión de Modernización del discurso jurídico". Los datos empíricos reflejan las valoraciones negativas de la ciudadanía ante la oscuridad y el barroquismo del lenguaje jurídico que se esgrimen en la introducción del documento señalado. La necesidad apremiante de hacer más claros los discursos que se elaboran en los textos jurídicos se justifica así por la percepción ciudadana de la escasa comunicabilidad del lenguaje usado en este ámbito, donde la claridad y la precisión deberían ser características inherentes, ya que de la claridad del discurso depende una interpretación que afecta directamente la vida y el patrimonio de los afectados.[32] Como consecuencia del Informe, se firmó un Convenio de clarificación

30. Richardson, Joanna, "Lenguaje Claro: orígenes, historia y un caso de estudio", en *Revista Hemiciclo*, N° 12, 2015, pp. 7-13.

31. Tula del Moral, Lorena, "Buenas prácticas para garantizar el derecho a comprender", *op. cit.*, pp. 175-176.

32. Montolío Durán, Estrella, "La modernización del discurso jurídico español impulsada por el Ministerio de Justicia. Presentación y principales aportaciones del informe sobre el lenguaje escrito", en *Revista de Legua i Dret*, N° 57, Barcelona, 2012, pp. 95-121. Disponible en: http://www.raco.cat/index.php/RLD/article/download/259678/346899 [fecha de consulta: 18/03/2025].

del discurso jurídico, que fue adherido por instituciones relacionadas con la lengua y con la justicia. Actualmente en España existe la Red Panhispánica de Lenguaje Claro,[33] que se constituyó en el año 2022 entre las autoridades de la Real Academia Española, la Corte Suprema de Justicia de la República de Chile y la Red de Lenguaje Claro de Chile, con el propósito de fomentar el lenguaje claro y accesible como fundamento de los valores democráticos y de ciudadanía, así como para promover el compromiso de las autoridades para asegurarlo en todos los ámbitos de la vida pública.

En el orden internacional, las asociaciones no fueron ajenas a este movimiento lingüístico: *"Plain Language Association International (PLAIN)"* y *"Clarity International"* [34] han crecido muchísimo tanto en el número de países como en el de socios que las componen. La finalidad que persiguen es la de luchar por un lenguaje jurídico claro y cada dos años se reúnen en alguno de los países miembro para intercambiar experiencias y avances en la materia en orden a conseguir los mayores niveles de claridad en el lenguaje jurídico en el mundo. En el 2023, el encuentro se llevó a cabo en Argentina, en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires.

En Latinoamérica, diferentes países como Chile, México, Perú, Colombia y también Argentina avanzaron en adoptar políticas públicas y judiciales para clarificar el lenguaje, ya que la complejidad del estilo jurídico es un problema que afecta a todas las sociedades en sus distintos niveles. En este sentido, vienen trabajando desde hace tiempo, desarrollando diversas actividades y programas de modernización del lenguaje que abarcan recomendaciones, manuales, guías y acciones de concientización.

En Chile se llevó a cabo el proyecto "Simplificación de resoluciones judiciales", que se concretó en la Comisión de Lenguaje permanente en la Corte Suprema. En marzo de 2017 se firmó un acuerdo al que suscribieron seis de las más importantes instituciones públicas de Chile (Corte Suprema, Contraloría General de la República, Cámara de Diputados, Biblioteca del Congreso Nacional, Consejo para la

33. Disponible en: https://www.rae.es/la-institucion/red-panhispanica-de-lenguaje-claro-y-accesible

34. Tula del Moral, Lorena, "Buenas prácticas para garantizar el derecho a comprender", *op. cit.*, p. 176.

Transparencia y Pontificia Universidad Católica de Valparaíso), para luego sumarse a la propuesta del Poder Ejecutivo a través de sus distintas oficinas. Y, en el 2022, como se mencionara anteriormente, fue miembro fundante de la Red Panhispánica de Lenguaje Claro de la Real Academia Española.[35]

El avance del lenguaje claro en Argentina: iniciativas locales y legislación existente

En Argentina, las primeras señales institucionales vinculadas al uso del lenguaje claro, en el orden nacional, comenzaron a percibirse en el año 2015, ocasión en que se sanciona la Ley N° 27146 de Organización y Competencia de la Justicia Federal y Nacional Penal. Esta norma establece, en su artículo 4, que todas las decisiones jurisdiccionales se tomarán en audiencias orales y que "… Los jueces se expresarán en un lenguaje claro y sencillo, que sea comprensible por todos los presentes, en particular el imputado y la víctima, e instarán a los demás intervinientes en el proceso a expresarse de igual modo".[36]

A partir del año 2016, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, a través del programa "Justo Vos",[37] comenzó a impulsar capacitaciones para la redacción de contenidos en lenguaje claro. Desde ese entonces, comenzó a desarrollar diversas acciones con el objetivo de difundir contenidos jurídicos y ofrecer servicios tales como *"Wiki Ius"*,[38] un glosario jurídico participativo donde los términos jurídicos son explicados de manera tal que a la ciudadanía le resulte más sencillo comprender su significado. Otras de sus iniciativas digitales fueron la denominada "Ley Simple",[39] una plataforma donde se pueden encontrar normas redactadas en lenguaje claro agrupadas por tema y el programa "Justicia Cerca", orientado a que la

35. Lenguaje Claro y Justicia, Lenguaje Claro en el Mundo. Disponible en: https://lenguajeclaro.jusbaires.gob.ar/lenguaje-claro-en-el-mundo/ [fecha de consulta: 18/03/2025].

36. Ley N° 27146 de Organización y Competencia de la Justicia Federal y Nacional Penal. Disponible en: https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/245000-249999/248174/norma.htm

37. El programa "Justo Vos" se creó por Resolución Ministerial N° 431/16, citado en Tula del Moral, *op. cit.*, p. 177.

38. Disponible en: http://www.derechofacil.gob.ar/wikiius/

39. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/justicia/derechofacil/leysimple

ciudadanía encuentre respuestas acerca de cómo resolver cuestiones de la vida diaria vinculadas al Derecho.[40] Durante el año 2018, y dentro del Plan "Justicia 2020", se propuso redactar información vinculada a la gestión de determinados trámites en lenguaje claro; por ejemplo, el Certificado de Antecedentes Penales (CAP) que se tramitaba ante la Dirección de Readaptación Social dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.[41] Se trató de un proyecto de colaboración conjunta con la Dirección Nacional del Sistema Argentino de Información Jurídica (en adelante SAIJ).[42] En el año 2019, SAIJ publicó la "Guía SAIJ de Lenguaje Claro", un manual con recomendaciones y pautas para orientar la redacción de textos en lenguaje claro.[43]

Un primer hito importante con relación al avance del lenguaje claro, a nivel nacional, fue la creación de la "Red Lenguaje Claro Argentina"[44] por parte de los tres poderes del Estado. La red se conformó en el año 2017 mediante la firma de un Convenio entre el H. Senado de la Nación Argentina, la Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia de la Nación y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación y en ocasión de la "Primera Jornada Internacional de Lenguaje Claro" que se realizó en el H. Senado de la Nación. El objetivo de la Red es crear una comunidad de organismos públicos, redes y personas con el fin de promover el uso del lenguaje claro en los organismos del Estado para garantizar la transparencia de los actos de gobierno, el derecho a entender y el acceso a la información pública. La Red está integrada por diversos organismos públicos, redes de instituciones y personas interesadas en el lenguaje claro, como la Junta Federal de Cortes, los Superiores Tribunales de Justicia de diversas provincias argentinas y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el Juzgado Penal,

40. Tula del Moral, Lorena, "Buenas prácticas para garantizar el derecho a comprender", *op. cit.*, p. 178.

41. Actualmente se tramita ante el Registro Nacional de Reincidencia. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/justicia/reincidencia/antecedentespenales [fecha de consulta: 13/03/2025].

42. Tula del Moral, "Buenas prácticas para garantizar el derecho a comprender", *op. cit.*, p. 178.

43. Disponible en: http://lenguajeclaroargentina.gob.ar/guia-saij-de-lenguaje-claro/ [fecha de consulta: 13/03/2025].

44. Disponible en: http://lenguajeclaroargentina.gob.ar/ [fecha de consulta: 13/03/2025].

Contravencional y de Faltas N° 13 de la CABA, que participa activamente, entre otros.[45]

En el año 2021 se crea el Observatorio de Lenguaje Claro[46] de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (UBA). El objetivo general del Observatorio es el desarrollo de proyectos de investigación sobre el lenguaje jurídico y sus dificultades de comprensión, los beneficios de utilizar el lenguaje claro como herramienta para una mejor comunicación y la recopilación, análisis y difusión de información sobre la materia. El fundamento último del proyecto sostiene que una comunicación clara entre los poderes del Estado y la ciudadanía es una exigencia ética que, además, fortalece la confianza en las instituciones. En el año 2023 organizó, junto a la Asociación Internacional de Lenguaje Claro,[47] la "Conferencia Internacional PLAIN 2023 – Conectar culturas", que se llevó a cabo en la Facultad de Derecho UBA, sede oficial del evento, y por primera vez en la Argentina. Asimismo, y durante el mismo año, el Observatorio firmó un Convenio específico con el Consejo de la Magistratura de la CABA para la realización de actividades conjuntas.

En el orden local, en el año 2019 se conformó la "Red de Lenguaje Claro CABA", integrada por representantes de los tres poderes del Estado de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: la Secretaría Legal y Técnica del Poder Ejecutivo, la Legislatura y el Consejo de la Magistratura de la CABA. El objeto de la Red es trabajar en forma conjunta en la promoción e implementación de acciones que faciliten el uso del lenguaje claro en los organismos del Estado de la Ciudad, en su vinculación con otras instituciones, así como en la generación de actos y documentos de acceso universal para toda la ciudadanía.

Por su parte, el Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CMCABA), en el año 2013 y mediante la Resolución CM N° 219/13, aprobó el "Plan de Gobierno Abierto del Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires" y creó la Oficina "JusBaires

45. Tula del Moral, Lorena y Nuñez Gelvez, Paula, *Manual de Lenguaje Claro y Estilo*, Buenos Aires, Editorial Jusbaires, 2023, p. 19.

46. Disponble en: http://www.derecho.uba.ar/institucional/observatorio-lenguaje-claro/

47. *Plain Language Association International* (PLAIN). Disponible en: https://plainlanguagenetwork.org/ [fecha de consulta: 17/03/2025].

Abierto", con el objetivo de canalizar los requerimientos de la ciudadanía con relación al funcionamiento y la información pública del Poder Judicial de la CABA.[48] Actualmente funciona como un portal que contiene información sobre el gobierno y la gestión del Poder Judicial de la CABA y ofrece mecanismos para la participación ciudadana, la vehiculización de las demandas y la reutilización de información pública.[49]

De igual manera, la Secretaría de Coordinación de Políticas Judiciales (SCPJ) del CMCABA, en el año 2015 publica los resultados de la "Encuesta de Acceso a la Justicia", donde queda en evidencia que un gran porcentaje de la ciudadanía encuentra dificultades en la comprensión del lenguaje judicial. A partir de entonces, la SCPJ promueve el uso de lenguaje claro en textos legales y administrativos y orienta sus iniciativas y políticas de acceso a la justicia en esa dirección. El fundamento último es la búsqueda de una justicia más accesible que centre su mirada en las necesidades de la ciudadanía y garantice su derecho a comprender. Así, en el año 2017 impulsó las primeras capacitaciones de lenguaje claro organizadas en forma conjunta con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, en el marco del Programa "Justo Vos", destinada a los agentes del organismo.

Entre los años 2018 y 2020 la SCPJ organizó diversas Jornadas, Encuentros, Seminarios y Capacitaciones y lanzó sus primeras publicaciones,[50] dos Glosarios Jurídicos (uno destinado al público infantil y realizado en forma conjunta con el Consejo de Niñas, Niños y Adolescentes del Gobierno de la Ciudad).

En el año 2021, la Secretaría presentó un "Programa Integral de Lenguaje Claro" (en adelante: PILC),[51] con el objetivo de planificar acciones vinculadas al lenguaje claro e implementar nuevas herramientas que garanticen el cumplimiento de la Ley N° 6367/CABA/2020 que promueve el uso del lenguaje claro en actos y documentos del sector público de la CABA. Durante ese año se continuó trabajando en esa línea y destacan las siguientes acciones: publicación de la "Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en Lenguaje Claro", realizada

48. Ídem.

49. Disponible en: https://jusbairesabierto.gob.ar/ [fecha de consulta: 13/03/2025].

50. Disponible en: https://editorial.jusbaires.gob.ar/ [fecha de consulta: 17/03/2025].

51. Resolución CM N° 81/2021.

en forma conjunta con el Ministerio Público Tutelar de la CABA, la participación en el *Open Gov Week*, con la Actividad JUSLAB "Hablemos Claro, hacia una comunicación más comprensible", donde se adaptaron, en tiempo real y *online*, dos documentos jurídicos provistos por dos jueces de los fueros Contencioso, Administrativo Tributario y de Relaciones de Consumo y Penal, Penal Juvenil, Contravencional y de Faltas que participaron de la actividad supervisando y aportando ideas junto al público participante.

En el año 2022 se realizaron, entre otras actividades, Jornadas de sensibilización, se participó en la adaptación de la Ley N° 104 de Acceso a la Información pública a lenguaje claro, se colaboró en la adaptación al lenguaje claro de los textos utilizados en las capacitaciones de la Ley Micaela, se presentó ante la Red Internacional de Justicia Abierta (RIJA) un documento con los avances en materia de lenguaje claro en los poderes judiciales de América Latina y se realizó una "Encuesta sobre Comunicación Judicial" con el objetivo de recabar información que permita profundizar y mejorar las políticas proyectadas desde el área.

Durante ese mismo período, un equipo de la SCPJ, conformado a los efectos, publicó una de las Guías en materia de Relaciones de Consumo en Lenguaje Claro, que forman parte de un proyecto más amplio que incluye: 1) Nociones básicas en materia de relaciones de consumo; 2) Procedimiento administrativo; y 3) Procedimiento judicial; todas redactadas en lenguaje claro.

Asimismo, se constituyó un equipo de trabajo entre la SCPJ y el Observatorio de Lenguaje Claro UBA Derecho con el objeto de fortalecer los procesos de implementación y difusión del lenguaje claro iniciados en cada ámbito, mediante acciones y actividades destinadas a facilitar la comprensión del lenguaje judicial.

En el 2023, la Secretaría fue designada autoridad de aplicación de la Ley N° 6367/CABA/2020 (Promoción del uso del Lenguaje Claro en actos y documentos del sector público de la Ciudad)[52] por el plenario del Consejo, en orden a dar cumplimiento a lo establecido por la norma. Durante este período se lanzó el sitio web "Lenguaje Claro

52. Resolución CM N° 155/2023.

y Justicia",[53] diseñado y administrado por personal de la SCPJ, se continuó trabajando en la elaboración de las Guías de Relaciones de Consumo en Lenguaje Claro[54] y se participó en la confección de tres "Cuadernillos de Acceso a la Información Pública" con una adaptación de los textos a lenguaje claro.

En el 2024, entre otras de las iniciativas que cabe destacar, la SCPJ trabajó en forma conjunta con representantes de los tres ministerios públicos, de los fueros PPJCyF y CATyRC, el TSJ y varios especialistas en materia de lenguaje claro, para generar un núcleo de contenidos básicos y consensuados para la confección de la "Guía de uso interno para la redacción de textos en Lenguaje Claro" para dar cumplimiento a la Ley N° 6367 de Lenguaje Claro de la CABA. Asimismo, se firmó un Convenio específico con el Ministerio Público Fiscal para la realización de talleres, cursos y capacitaciones en lenguaje claro en el marco de sus respectivos Programas Integrales. En este sentido, durante ese año el Ministerio Público Fiscal realizó capacitaciones para el personal de la Oficina de Integridad Pública, la Secretaría Legal y Técnica, la Dirección General de Supervisión Legal, de Gestión y Calidad Institucional y la Secretaría de Coordinación de Políticas Judiciales del CMCABA.

Dentro de la órbita de la Justicia de la CABA, a nivel de la jurisdicción, los Juzgados Penal, Contravencional y de Faltas N° 13 y N° 10 son pioneros en la materia y produjeron y publicaron diversos Manuales y Guías de Lenguaje Claro y Estilo, en señal de un interés concreto en participar de la implementación del uso del lenguaje claro en la órbita de la justicia de la Ciudad.[55]

En el año 2024, tanto el Observatorio de Lenguaje Claro de la Facultad de Derecho como el Consejo de la Magistratura de la CABA, oficializaron su adhesión a la "Red panhispánica de Lenguaje Claro

53. Sitio web Lenguaje Claro y Justicia. Disponible en: https://lenguajeclaro.jusbaires.gob.ar/

54. "Guía sobre el procedimiento Administrativo para la Defensa de los Derechos del Consumidor y del Usuario (Ley N° 757 CABA) – Nociones básicas en Lenguaje Claro" y "Guía sobre el procedimiento judicial en las relaciones de consumo de la CABA: Nociones básicas en lenguaje claro". Disponibles en: https://lenguajeclaro.jusbaires.gob.ar/documentos-y-publicaciones/

55. Lenguaje Claro en Argentina, en sitio Justicia. Disponible en: https://lenguajeclaro.jusbaires.gob.ar/lenguaje-claro-en-argentina/ [fecha de consulta: 13/03/2025].

de la Real Academia Española (RAE)",[56] con el objeto de continuar desarrollando acciones positivas orientadas a promover, difundir y facilitar el uso del lenguaje claro amparando el derecho humano básico a comprender.

Antecedentes normativos y legislación vigente

De la legislación actualmente vigente queremos destacar, a nivel nacional, el Decreto N° 891/2017, dictado por el Poder Ejecutivo Nacional en el 2017, que prevé "la reducción de los trámites excesivos, la simplificación de procesos y la elaboración de normas de manera tal que nos lleve a un Estado eficiente, predecible, capaz de responder a las necesidades ciudadanas". Entre el listado de las "buenas prácticas" figuran la simplificación en el dictado de normas, que "deberán ser simples, claras, precisas y de fácil comprensión". Además, se propone una "mejora continua de procesos a través de la utilización de las nuevas tecnologías y herramientas informáticas" con el fin de "agilizar procedimientos administrativos, reducir tiempos que afectan a los administrados y eliminar regulaciones cuya aplicación genere costos innecesarios". La Ley Federal N° 27446, llamada "Ley de simplificación y desburocratización de la Administración Pública Nacional", regula ciertos aspectos relacionados con la firma digital, tales como el reconocimiento del valor probatorio de los documentos electrónicos oficiales firmados digitalmente en los Sistemas de Gestión Documental Electrónica y en el Sistema de Administración de Documentación Electrónica, determinando que es innecesario el requerimiento de legalización. Por su parte, el Código Civil y Comercial de la Nación, en sus artículos 1100 y 1063, se refiere a la obligación que pesa sobre quien elabora un contrato, en el sentido de que este debe ser confeccionado de forma cierta y detallada, con el objetivo de disminuir la asimetría existente entre las partes.[57]

56. Nómina completa de los miembros de la Red Panhispánica de Lenguaje Claro. Disponible en: https://www.rae.es/la-institucion/red-panhispanica-de-lenguaje-claro-y-accesible/adhesiones-la-red-panhispanica-de [fecha de consulta: 18/03/2025].

57. Tula del Moral, Lorena y Nuñez Gelvez, Paula, *Manual de Lenguaje Claro y Estilo*, *op. cit.*, p. 21.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el año 2023, mediante la Resolución N° 2640/2023, estableció lineamientos generales para la elaboración de sentencias claras.

El Consejo de la Magistratura de la Nación, en el año 2024, aprobó mediante la Resolución N° 204/2024, una serie de pautas lingüísticas y consejos para la redacción clara de los diferentes documentos que emite el Poder Judicial de la Nación. Su principal objetivo es fortalecer la transparencia, el acceso a la justicia y la participación ciudadana.

En el orden provincial, la provincia de Córdoba, en su Código de Procedimiento del Fuero de Familia, puntualiza en el artículo 15 que "los actos y resoluciones judiciales deben redactarse mediante construcciones sintácticas sencillas y comprensibles que respondan a la situación particular de las partes, sin perjuicio de su rigor técnico". Por su parte, el Tribunal Superior de Justicia en 2019 creó un "Comité de Lenguaje Claro y Lectura Fácil", con el objetivo de promover acciones orientadas a facilitar la comprensión de las decisiones judiciales por parte de la ciudadanía y de las personas vulnerables. La provincia de Buenos Aires, en el año 2020, sancionó la Ley N° 15184 de Lenguaje Claro con el objeto de "garantizar el derecho que tienen todos los ciudadanos a comprender la información pública, y promover el uso y desarrollo de un lenguaje claro en los textos legales y formales". La provincia de Chaco sancionó, en el año 2023, la creación del "Servicio de Acceso de la Ciudadanía a Normas en Lenguaje Claro".[58] En la provincia de Corrientes, el Superior Tribunal de Justicia, en el año 2020, adoptó al lenguaje claro como política pública por considerar que garantiza a la ciudadanía un verdadero acceso a justicia y, en el 2022, se sancionó la Ley N° 6580 que puso en marcha un nuevo Código de Familia que incluye más de 800 artículos en lenguaje claro. Por su parte, la provincia de Entre Ríos, en el año 2022, modificó el artículo 456 de su Código Procesal Penal (Ley N° 10974) que establece las características de las sentencias, disponiendo que, en casos de suma complejidad, el juez podrá, por el medio que considere adecuado, elaborar una explicación de los fundamentos del fallo destinado. La provincia de Formosa, mediante el Acta Nº 3058 del Poder Judicial, aprueba una Guía de uso

58. Disponible en: https://www.saij.gob.ar/LPH0103796

interno de Lenguaje Claro, y la provincia de La Pampa realiza la misma acción a través del Acuerdo N° 3843 que aprueba una "Guía de referencia para la redacción de Sentencias y Resoluciones del Fuero Penal". La provincia de Mendoza, mediante la Resolución de Presidencia N° 36831 de la Suprema Corte de Justicia, crea una Comisión de Lenguaje Claro del Poder Judicial de Mendoza, "como parte de su compromiso de incorporar el lenguaje claro en sus procedimientos, productos y servicios". En el 2022, la provincia de Misiones sancionó la Ley IV N° 96 cuyo objeto es la elaboración de sentencias redactadas de manera comprensible. La provincia de Tierra del Fuego, a través de la Acordada N° 178/2019 del Superior Tribunal establece, entre otros puntos, trabajar en la sensibilización y difusión respecto a la relevancia del lenguaje claro tanto en la actividad judicial como administrativa de ese Poder Judicial.[59]

En cuanto a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, su Código Procesal Penal establece, en su artículo 161, que cuando el fiscal considere que una persona ha sido autor o partícipe de un delito deberá notificarle mediante acta los hechos que se le imputen en forma clara, precisa y circunstanciada. Por otro lado, en el año 2020, la Legislatura de la Ciudad sancionó la Ley N° 6367/CABA/2020, que promueve el uso de un lenguaje claro en los actos y documentos del sector público de la Ciudad para garantizar a la ciudadanía la transparencia de los actos de gobierno, el derecho a comprender los actos de gobierno y el acceso a la información pública.

59. Lenguaje Claro en Argentina. Disponibe en: https://lenguajeclaro.jusbaires.gob.ar/lenguaje-claro-en-argentina/

Información pública y lenguaje claro: dos casos de aplicación

Cuadernillos de acceso a la información pública en lenguaje claro: intervención de la Secretaría de Coordinación de Políticas Judiciales del CMCABA

En el año 2023, a solicitud de la Dirección de Justicia Abierta (en adelante: DJA), la Secretaría de Coordinación de Políticas Judiciales (en adelante: SCPJ) colaboró con la elaboración de tres *Cuadernillos de Acceso a la Información Pública* - Claves para entender, implementar y ejercer el Derecho de Acceso a la Información Pública dentro del marco JusBaires Abierto. Los trabajos fueron redactados íntegramente en lenguaje claro bajo la supervisión y con el soporte de personal de la SCPJ. El primer cuadernillo contiene *Conceptos y Principios del Derecho de Acceso a la Información Pública*, el segundo aborda *El desafío de la implementación* y, el tercero, se denomina *La transparencia activa*. El objetivo de este proyecto es difundir el alcance del derecho de acceso a la información pública, sus principios y regulaciones al personal del Consejo de la Magistratura CABA y a la ciudadanía:

> … aclarar dudas que puedan presentarse entre las y los operadores de justicia a la hora de implementar las normas del derecho de acceso a la información pública en el ámbito judicial y facilitar espacios de participación ciudadana para mejorar el control de los actos de gobierno.[60]

Ley Nº 104 de Acceso a la Información Pública en Lenguaje Claro: la experiencia desde el punto vista del Observatorio de Lenguaje Claro UBA Derecho: ¿Es posible una ley clara?

El Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el marco de su compromiso con la Alianza para el Gobierno Abierto, puso

60. Justicia Abierta - Consejo de la Magistratura de la Ciudad de Buenos Aires, *Cuadernillos de Acceso la Información Pública – Claves para entender, implementar y ejercer el Derecho de Acceso a la Información Pública,* Buenos Aires, Editorial Jusbaires, 2023, vol. 1, 2 y 3, p. 6. Disponible en: https://editorial.jusbaires.gob.ar/ [fecha de consulta: 13/03/2025].

en marcha un proyecto para elaborar una versión en lenguaje claro de la Ley N° 104 de Acceso a la Información Pública. El proyecto se realizó en el marco de una iniciativa que busca generar compromisos en torno a la transparencia, la lucha contra la corrupción y la mejora de los servicios públicos. Para ello, se conformó una Mesa de articulación[61] que trabajó bajo una premisa fundamental: "el Estado debe estar al servicio de la ciudadanía. Se trata de poner a las personas en el centro de las políticas públicas como protagonistas".[62] Las Autoridades de Aplicación y los Órganos Garantes de la Ley N° 104 de Acceso a la Información Pública y las Autoridades de Aplicación de la Ley de Lenguaje Claro de los tres poderes del Estado de la Ciudad trabajaron en forma conjunta con el Observatorio de Lenguaje Claro (OLC) de la Facultad de Derecho UBA.

Esta experiencia reveló varios aspectos a considerar con relación a la elaboración de las leyes y el lenguaje claro.

En primer lugar, un aspecto importante a considerar son las condiciones materiales de producción de las normas: las leyes son fruto de acuerdos, negociaciones, idas y vueltas sobre manuscritos que, en general, no son elaborados por una sola persona. Cuando se discute acerca de la posibilidad de redactar leyes en lenguaje claro desde el origen, este asunto suele producir algunas resistencias. En este sentido, nos resulta interesante compartir cómo fue el proceso de adaptación a lenguaje claro de la Ley N° 104 de la CABA, ya que se trató de un proyecto del que participaron varios organismos. El Observatorio de

61. Ley N° 104 Acceso a la Información Pública Ciudad de Buenos Aires, en Lenguaje Claro, "Prólogo": "La Mesa de articulación y coordinación de acceso a la información pública y transparencia de los tres poderes del Estado de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires está integrada por la Dirección General de Seguimiento de Organismos de Control y Acceso a la Información, el Órgano Garante del Derecho de Acceso a la Información del Poder Ejecutivo, la Dirección General de Modernización, Sustentabilidad y Fortalecimiento Institucional, el Órgano Garante del Derecho de Acceso a la Información Pública del Poder Legislativo, el Área de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Tribunal Superior de Justicia, la Secretaría de Coordinación de Políticas Judiciales del Consejo de la Magistratura, la Secretaría Judicial de Acceso a la Información Pública del Ministerio Público de la Defensa, el Área de Transparencia del Ministerio Público Fiscal y la Asesoría General Adjunta de Modernización Institucional del Ministerio Público Tutelar", pp. 7-8. Disponible en: https://lenguajeclaro.jusbaires.gob.ar/app/uploads/2023/02/Ley-de-Acceso-a-la-Informacion-Publica-en-Lenguaje-Claro.pdf

62. Ibídem, p. 8.

Lenguaje Claro de la Facultad de Derecho tuvo una participación activa. La metodología de trabajo consistió en realizar reuniones donde se discutían los contenidos de la ley, se preparaban diferentes versiones, se elaboraban diferentes propuestas y contrapropuestas y así se dio un proceso de idas y vueltas alrededor de las diversas versiones de la ley que resultó muy enriquecedor para todos los participantes.

En segundo lugar, un punto clave a destacar refiere a la utilización de una misma definición de lenguaje claro. En este sentido, para el proceso de adaptación de la Ley N° 104 existente a una versión en lenguaje claro, se consensuó partir de la definición de la Federación Internacional del Lenguaje Claro, que es la que mayor aceptación tiene: una comunicación está en lenguaje claro si su redacción, su estructura y su diseño son tan transparentes que los lectores a los que se dirige pueden encontrar lo que necesitan, entender lo que encuentran y usar esa información.[63]

En tercer lugar, hay tres aspectos a tener en cuenta desde la perspectiva de quien elabora una ley: la redacción, la estructura y el diseño. Todos estos aspectos fueron analizados y tenidos en cuenta en el proceso de adaptación de la ley que describimos. Si la información está orientada a la ciudadanía en general, desde un marco de lenguaje claro se plantea que este contenido, esta información debe estar dispuesta de modo tal que pueda ser encontrada y entendida para luego poder ser usada. En este sentido, la posibilidad de uso fue clave como concepto en el proceso de adaptación. La versión original de la Ley N° 104 contiene un texto continuo sin elementos destacados. En cuanto a la terminología, basta con ir al artículo primero de la norma original para ver un ejemplo de los problemas con los que nos enfrentamos: "derecho subjetivo", "interés legítimo". Luego, en el artículo segundo, tenemos los "principios de aplicación de la ley" (ver Anexo Cuadro 1) que dieron lugar a una discusión muy interesante acerca de los "sujetos obligados" –que aparecen definidos recién en el artículo tercero–. Si decimos que una comunicación redactada en lenguaje claro contempla que la persona destinataria pueda encontrar y usar esa información, acá tenemos otro ejemplo de dificultad importante.

63. Disponible en: https://plainlanguagenetwork.org/plain-language/que-es-el-lenguaje-claro/ [fecha de consulta: 25/03/2025].

Como dijimos a lo largo de este trabajo, una Ley de Acceso a la Información Pública es una herramienta muy valiosa porque permite el control del poder a través de un pedido de información. Por lo tanto, y para que sea efectiva, el texto de la ley debe estar orientado principalmente a la ciudadanía. Asimismo, la ley establece cuáles son las pautas para el acceso, qué pasos se deben seguir, brinda instrucciones acerca de cómo se debe solicitar ese acceso a la información. Por lo tanto, como decíamos, la posibilidad del uso es el fin primordial de esa ley: las personas que hacen las consultas deben saber cómo solicitar el pedido para poder hacer un uso efectivo. En este sentido, remarcamos que la formulación de un texto continuo (como el de la ley original), sin destaques, sin marcas que permitan identificar la información o anticipar el contenido o que ayude a su procesamiento, no favorece el fin propuesto.

Así las cosas, en el caso que describimos, el primer paso fue trabajar en el análisis del contenido y en la identificación de la terminología indispensable; un trabajo que llevó su tiempo y sus intercambios. A modo de ejemplo, se originó una discusión muy importante acerca de qué se entendía por servicio de deuda, si se tenía que dejar así porque así estaba, qué significaba, de quién, qué deuda, etcétera. Este punto se resolvió con una nota al pie, que alcanzó el objetivo de manera bastante aproximada pero no completa. Hubo otros ejemplos que no llegaron a buen término, como es el caso de la denominación de "sujeto obligado" que no llegó a adaptarse. Se generó una gran discusión que, en todo caso, abre nuevos caminos para posibles formulaciones futuras.

El segundo paso fue el de la reorganización de la información, tan o más importante que los términos y contenidos, ya que, si el objetivo es que las personas o la ciudadanía puedan usar la información, es necesario primero que puedan encontrarla. En el texto de la ley original, los artículos estaban organizados de tal manera que no estaban orientados a que la persona destinataria pudiera usarlos. Por ejemplo, aparece un término definido o no definido y su definición se encuentra tres artículos más adelante, etcétera. Esto obligaba a la persona a ir y venir en la lectura de la norma, a realizar un trabajo exhaustivo de recomposición y organización de la información, a establecer una jerarquía de la información; trabajo que se traslada al ciudadano o ciudadana y que no se veía reflejado en la organización de los artículos.

Es por eso que decimos que la reorganización de los artículos debe realizarse en función de la ciudadanía. El orden final al que se llegó es el que se ve en el texto adaptado a lenguaje claro,[64] con sus apartados, donde, en algunos casos, se ven reunidos en un artículo, dos y hasta tres artículos de la versión original. La definición de los alcances de la ley, las excepciones, la presentación de la solicitud información, la denegatoria de la solicitud, la forma de entrega de la información y los plazos, las obligaciones de los organismos alcanzados por la ley, la información que deben publicar los organismos obligados, la autoridad de aplicación, qué pasa en casos de incumplimiento, los reclamos y, por último, las disposiciones complementarias y transitorias. Se trató de la reorganización del contenido, de la jerarquía de la información, en función de la ciudadanía como destinataria y fue el aspecto más relevante de la intervención.

Al punto anterior se suma la instancia del diseño. El diseño aplicado es muy amigable y da una idea completa de antemano de lo que se va a encontrar. De hecho, con este diseño, la persona que quiere conocer la ley puede ir a buscar directamente el apartado que le interesa. No necesita leer los treinta y cuatro artículos en bloque; puede ir directamente a la información que está buscando.

Por último, el tercer paso fue la reescritura en lenguaje claro, a la que ya hicimos referencia anteriormente, en el que se tuvieron en cuenta todas las definiciones a las que se había arribado en la instancia de discusión y análisis de contenido.

El resultado final del trabajo quedó plasmado en un cuadernillo de cincuenta y cuatro páginas con un texto aireado, amigable, que contiene un índice que permite encontrar fácilmente la información y se ajusta a la definición del lenguaje claro. La Ley N° 104 de Acceso a la Información Pública en Lenguaje Claro permite encontrar la información, comprenderla y usarla; esos fueron los principios rectores de nuestro trabajo de adaptación.

64. Disponible en: https://lenguajeclaro.jusbaires.gob.ar/app/uploads/2023/02/Ley-de-Acceso-a-la-Informacion-Publica-en-Lenguaje-Claro.pdf

Conclusiones

El acceso a la información pública es un derecho fundamental que permite a la ciudadanía conocer y comprender la gestión del Estado, fortaleciendo así la transparencia, la participación ciudadana y el control democrático sobre la administración pública. En este contexto, el uso del lenguaje claro se presenta como una herramienta clave para garantizar que dicho acceso sea efectivo y no se vea obstaculizado por barreras lingüísticas o comunicacionales.

Como hemos analizado, la relación entre el derecho a la información pública y el lenguaje claro se encuentra reconocida en la normativa vigente, particularmente en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a través de la Ley N° 104 y su reforma de 2016 mediante la Ley N° 5784. La exigencia de que la información se presente de manera clara no solo responde a un principio de transparencia, sino que también se vincula con la accesibilidad y la posibilidad real de que la ciudadanía ejerza su derecho a saber.

Asimismo, en el ámbito regional e internacional, se ha consolidado la idea de que el acceso a la información pública y la libertad de expresión son pilares esenciales para el fortalecimiento de los sistemas democráticos. La existencia de normativas que garantizan estos derechos, junto con la implementación de mecanismos institucionales adecuados, ha permitido avances significativos en la materia. Sin embargo, persisten desafíos en cuanto a la efectiva implementación de estas normas, en particular en lo que respecta a la claridad y accesibilidad de la información proporcionada por el Estado.

A nivel internacional, diversas iniciativas han promovido el uso del lenguaje claro en la administración pública y el ámbito judicial, consolidándose como un estándar en la garantía de derechos. Países como Suecia, Inglaterra y España han liderado esfuerzos para modernizar el lenguaje jurídico y administrativo, con el objetivo de mejorar la comunicación entre las instituciones y la ciudadanía. En Latinoamérica, países como Chile, México, Perú y Argentina han adoptado políticas similares, reconociendo la importancia de la claridad en la

información pública para fortalecer la confianza en las instituciones y mejorar el acceso a la justicia.

El enfoque de justicia abierta y transparencia también ha evidenciado la necesidad de construir una administración pública que rinda cuentas y que fomente la participación ciudadana en la toma de decisiones. La tecnología ha jugado un rol fundamental en este proceso, facilitando el acceso a la información mediante plataformas digitales, datos abiertos y sistemas de participación en línea. Sin embargo, estos avances deben ir acompañados de un compromiso real con el uso de un lenguaje comprensible, evitando tecnicismos o estructuras complejas que dificulten su interpretación.

En conclusión, garantizar el acceso efectivo a la información pública implica no solo la existencia de normas que lo regulen, sino también la adopción de estrategias que permitan su aplicación práctica. En este sentido, el lenguaje claro se convierte en un verdadero instrumento de democratización del conocimiento y del ejercicio de derechos. Para avanzar en la construcción de sociedades más justas y participativas, es imprescindible que el acceso a la información pública sea real y efectivo, asegurando que la ciudadanía pueda comprenderla, utilizarla y exigir su cumplimiento.

ANEXO

CUADRO 1: Comparativo de la Ley N° 104 de Acceso a la Información Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires - Ley original y Ley adaptada a Lenguaje Claro (arts. 2 y 15)

Ley Nº 104 (texto consolidado) versión original	Ley Nº 104 en Lenguaje Claro[65]
Artículo 2.- *Principios de aplicación de la ley* El Derecho de Acceso a la Información Pública se interpretará conforme a la Constitución de la Nación, Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, a la Convención Americana sobre Derechos Humanos y a los instrumentos jurídicos internacionales sobre derechos humanos suscritos y ratificados por la República Argentina. Para la interpretación de esta ley se aplicarán los siguientes principios: de máxima premura, presunción de publicidad y accesibilidad; informalismo, no discriminación, eficiencia, completitud, disociación, transparencia, formatos abiertos, alcance limitado de las excepciones, *in dubio pro petitor,* buena fe y gratuidad.	Artículo 2.- Principios de aplicación de la ley El contenido de esta ley se debe interpretar conforme a la Constitución de la Nación y la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, a la Convención Americana sobre Derechos Humanos y a los instrumentos jurídicos internacionales sobre derechos humanos a los que la República Argentina adhirió. Para interpretar esta ley, se aplican los siguientes principios: a. De máxima premura: la información debe ser publicada con la mayor rapidez. b. Presunción de publicidad: se presume que la información que tiene el Estado es pública. c. Presunción de accesibilidad: la información debe ser comprensible, útil y estar disponible en formatos accesibles a través de un sistema de búsqueda simple y eficaz. d. Informalismo: el procedimiento para acceder a la información no exige requisitos o formatos específicos. e. No discriminación: se debe entregar información a todas las personas que la soliciten. f. Eficiencia: se debe lograr la mejor relación posible entre los resultados obtenidos y los recursos empleados para conseguirlos. g. Completitud: se debe entregar toda la información pública solicitada. h. Disociación: se debe hacer anónima la información que no es pública en los términos que establece esta ley. i. Transparencia: toda la información del organismo obligado debe ser accesible. j. Formatos abiertos: se debe producir información que pueda ser utilizada, reutilizada y redistribuida en formatos sin restricciones.

	k. Alcance limitado de las excepciones: el acceso a la información pública sólo puede ser limitado cuando corresponda aplicar alguna de las excepciones que prevé esta ley. l. En caso de duda sobre la entrega de la información, se debe considerar siempre el mayor alcance del derecho a la información (*in dubio pro petitor*). m. Buena fe: los organismos obligados deben interpretar la ley de manera tal que sirva para cumplir los fines perseguidos por el derecho de acceso, que aseguren la estricta aplicación del derecho, brinden los medios de asistencia necesarios a quienes solicitan, promuevan la cultura de transparencia y actúen con diligencia, profesionalidad y lealtad institucional. n. Gratuidad: el acceso a la información no debe tener costo alguno.
Artículo 17. *Transparencia Activa* Los sujetos obligados enumerados en el Artículo 3 de la presente Ley, deberán facilitar la búsqueda y el acceso a la información pública a través de su página oficial de la red informática, de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados y procurando remover toda barrera que obstaculice su reutilización por parte de terceros. Serán de aplicación, en su caso, las limitaciones al derecho de acceso a la información pública previstas en el Artículo 6 de la presente Ley. A este respecto, cuando la información contuviera datos especialmente protegidos, la publicidad sólo se llevará a cabo previa disociación de los mismos.	Artículo 15 (art. 17 de la versión original). Transparencia activa: obligación de publicar información Los organismos obligados deben facilitar la búsqueda y el acceso a la información a través de su página web oficial. La información debe ser presentada de manera clara, estructurada, entendible para las personas interesadas y en un formato que permita su reutilización. Se aplican a esta información las limitaciones que establece el artículo 4. Si la información contiene datos protegidos, deben ser omitidos antes de publicarlos.

65. Norma completa disponible en: https://buenosaires.gob.ar/noticias/ley-104-en-lenguaje-claro [fecha de consulta: 11/03/2025].

El acceso a la información pública: un derecho llave hacia otros derechos civiles

Renato Berrino Malaccorto* y Mercedes de los Santos**

Introducción

El acceso a la información pública es un derecho fundamental que ha sido reconocido en diversos instrumentos internacionales y normativas nacionales, que se consolida como una herramienta esencial para la vigencia de los sistemas democráticos, en tanto permite a la

* Director de Investigaciones en Open Data Charter. Apoya a la ODC coordinando y llevando a cabo investigaciones sobre políticas y datos, con especial atención a los derechos de los datos y su intersección con las perspectivas de los derechos humanos. Es abogado graduado con honores en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y tiene un Máster en Gestión y Administración Pública por la Universidad de Cádiz y miembro de la Asociación Universitaria Iberoamericana de Posgrado (AUIP). En el ámbito académico, ha sido docente universitario durante más de cinco años, en las materias Criminología, Derecho constitucional y Gobierno electrónico. Trabajó en el sector público, sector privado, Organizaciones de la Sociedad Civil y Organismos Internacionales, en gestión de proyectos de gobierno abierto e innovación pública y en asesoramiento legal en programas de cooperación internacional.

** Directora de Proyectos en la Carta Internacional de Datos Abiertos (Open Data Charter), donde lidera la implementación de los principales proyectos de la organización. En este rol, coordina la vinculación con gobiernos y organizaciones adherentes, brinda orientación a potenciales adoptantes de la Carta y actúa como enlace con los presidentes de los grupos de trabajo, acompañando la ejecución de sus planes de acción. Además, integra el Panel de Expertos de la Data to Policy Initiative del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Fue Coordinadora de la Agenda de Transparencia del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Directora de Ciudadanía e Instituciones de Gobierno en la Fundación Directorio Legislativo, y formó parte del equipo de la Dirección General de Economía y Género del Ministerio de Economía de la Nación, donde coordinó la Mesa Federal de Políticas Económicas con Perspectiva de Género. Es Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires y Magíster en Políticas Públicas por la Universidad Torcuato Di Tella, donde recibió una mención por una de las mejores tesis y promedios del año 2024. Cuenta con una especialización en Project Management del ITBA y en Gobernabilidad, Gerencia Política y Gestión Pública de la Universidad de San Andrés. Se desempeña como docente de Ciencia Política en la Universidad de San Andrés y en la Universidad Torcuato Di Tella.

ciudadanía conocer, fiscalizar y participar en los asuntos públicos de manera informada. En este sentido, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que este derecho no solo posee una dimensión instrumental que favorece el control ciudadano y la rendición de cuentas por parte de las autoridades, sino que también constituye un componente esencial de la libertad de expresión y un prerrequisito para el ejercicio efectivo de otros derechos civiles y políticos, tales como el acceso a la justicia, la protección contra la discriminación y el derecho de reunión y asociación.[1]

En este capítulo se analizará la interrelación entre el acceso a la información y los derechos civiles, entendidos estos como los derechos que garantizan la autonomía, la dignidad y la igualdad de las personas en una sociedad democrática, explorando cómo la disponibilidad de información pública no solo fortalece el ejercicio de estos derechos, sino que también puede actuar como una barrera frente a su vulneración. Asimismo, se abordará el marco normativo y la evolución histórica de este derecho, examinando su consolidación en los sistemas jurídicos y su implementación en distintos contextos nacionales de América Latina, con especial énfasis en los desafíos que enfrenta en la actualidad y con algunos ejemplos útiles ilustrativos de otros países del mundo. En el tercer apartado, se abordará su relación con los derechos civiles, examinando de qué manera se fortalece la democracia y qué efectos tiene su ausencia en la restricción de la participación cívica. Además, se explorará la conexión entre el acceso a la información y la transparencia gubernamental, entendida como una herramienta clave en la lucha contra la corrupción, revisando políticas de datos abiertos y su impacto en la rendición de cuentas, así como los desafíos en la implementación de leyes de transparencia. El cuarto apartado estará dedicado a las restricciones y desafíos actuales, abordando limitaciones legales, conflictos con la seguridad nacional y la privacidad, los riesgos de la desinformación, y los retos que plantea la era digital

1. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, "El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano", Organización de los Estados Americanos, 2009. Disponible en: https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/ACCESO%20A%20LA%20INFORMACION%20FINAL%20CON%20PORTADA.pdf

en la intersección entre la protección de datos personales y el acceso a la información pública.

Marco normativo y evolución histórica del derecho de acceso a la información pública

El reconocimiento del acceso a la información como un derecho humano ha sido consolidado progresivamente a través de diversos tratados y convenciones internacionales que han establecido su carácter esencial dentro de los sistemas democráticos modernos. En particular, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha interpretado el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos[2] en un sentido amplio, al considerar que el derecho a la libertad de expresión comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras. A nivel regional, la Convención Americana sobre Derechos Humanos también incorpora este principio, y la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha interpretado en reiteradas ocasiones que los Estados tienen la obligación de garantizar activamente el acceso a la información en poder del sector público, estableciendo estándares que refuerzan la presunción de publicidad y la obligación de transparencia por parte de los gobiernos.[3]

Por otro lado, existen normativas en distintos países y regiones que lo contemplan y regulan desde hace muchos años. En algunos casos, incluso está incluido en las Cartas Magnas o Constituciones, como es el caso de España o de Portugal. En Suecia, por ejemplo, este derecho estuvo reconocido durante siglos, pero la mayoría de los países europeos lo han receptado en los últimos 50 años,[4] mientras que en

2. Naciones Unidas, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966. Disponible en: https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights

3. Disponible en: https://www.oas.org/es/sap/dgpe/concursoinformate/docs/cortosp8.pdf

4. Parsons, Alex (s. f.), "Improving oversight of Access to Information", publicado en *mySociety*. Disponible en: https://research.mysociety.org/html/improving-oversight/ [fecha de consulta: 19/02/2024].

América Latina lleva unos 30 años, pero ha tenido un desarrollo más profundo en la última década.

De acuerdo a la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y diversas normativas comparadas, se entiende como el derecho de acceso a la información pública: "la posibilidad de buscar, acceder, solicitar, recibir, copiar, analizar, reprocesar, reutilizar y redistribuir libremente la información bajo custodia de la Autoridad Pública".[5]

La Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública 2.0[6] de la OEA ha establecido directrices para la creación de marcos normativos nacionales, promoviendo estándares comunes en la región. Asimismo, el informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH destaca la importancia de este derecho para garantizar la participación democrática y prevenir abusos de poder.

En los últimos años, con el desarrollo de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs) y la digitalización, ha cambiado la forma en que se produce, publica y comparte la información, convirtiéndose en su mayoría en datos digitales. Los cambios van tanto desde la forma en que esos datos se producen, publican y resguardan, hasta en cómo la ciudadanía accede e interactúa con ellos. En este contexto, encontramos la importancia de los Datos Abiertos[7] como una instancia superadora en la era digital, entendiéndose a estos como datos digitales que son puestos a disposición con las características técnicas y jurídicas necesarias para que puedan ser usados, reutilizados y redistribuidos libremente por cualquier persona, en cualquier momento y en cualquier lugar. A continuación veremos el vínculo entre la normativa de Acceso y los Datos Abiertos, pero es importante mencionar que donde no hay todavía regulaciones sobre

5. Aliar (ACIJ, ADC, Fopea, Fundación Cambio Democrático, Directorio Legislativo & Poder Ciudadano), *Manual ALIAR: Acceso a la Información para la Acción en Red*, 2022. Disponible en: https://www.poderciudadano.org/libros/manual-aliar-WEB.pdf

6. Organización de los Estados Americanos, Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública 2.0. Disponible en: https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/publicacion_Ley_Modelo_Interamericana_2_0_sobre_Acceso_Informacion_Publica.pdf

7. Disponible en: https://opendatacharter.org/principles/

datos abiertos, el marco del Derecho al Acceso es el que da forma a estas políticas.

El derecho de acceso a la información pública está, hoy en día, intrínsecamente vinculado al concepto de datos abiertos. Diversas normativas comparadas y la Ley Modelo Interamericana 2.0 de Acceso a la Información Pública establecen que el acceso a la información debe ser en formato de datos abiertos, incorporando a estos como la forma adecuada de ejercer el derecho, en el marco de una concepción de transparencia proactiva.

Estas normativas prevén disposiciones que regulan el deber de los Estados de publicar ciertas categorías de información sin que medie una solicitud de información (lo que se conoce como transparencia pasiva). El artículo 5 de la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información establece la obligación de "difundir de manera proactiva la Información clave establecida en la presente Ley, sin que medie una solicitud de esta Información". En su segundo inciso, además, establece que

> … todo sujeto obligado deberá permitir el más amplio acceso a dicha Información, de manera tal que permita su interoperabilidad en un formato de datos abiertos, así como determinar las estrategias para la identificación, generación, organización, publicación y difusión de dicha Información, permitiendo así su fácil reutilización por parte de la sociedad.

La ley modelo establece además cuál es la información mínima que se tiene que publicar de manera proactiva (información del sujeto obligado, información de los funcionarios, información financiera, mecanismos de participación ciudadana y necesidades de grupos específicos). Además, establece obligaciones, esquemas de publicación, y el deber de garantizar y facilitar a los solicitantes el acceso, de la manera más sencilla posible, a todos los documentos previamente divulgados.

Las obligaciones de transparencia proactiva, como dijimos, se encuentran en muchos ordenamientos jurídicos del mundo. Y la incorporación del concepto de datos abiertos se da muchas veces en la misma Ley de Acceso a la Información (es el caso de la Ciudad de

Buenos Aires[8] o de Colombia)[9], o bien en normativa complementaria (como por ejemplo, en España, que posee Ley de Acceso a la Información Pública,[10] encontramos el Real Decreto-ley 24/2021,[11] donde se transponen varias directivas europeas, entre las que se encontraba la Directiva (UE) 2019/1024 relativa a los datos abiertos y la reutilización de la información del sector público).

En el contexto internacional, hay diversas organizaciones, rankings y estudios que reconocen, valoran, miden e impulsan el derecho de acceso a la información.

Por ejemplo, la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés), promueve el trabajo colaborativo entre gobierno y sociedad civil para generar compromisos de políticas públicas. Dentro de los pilares de acceso a la información y datos abiertos encontramos diversas iniciativas. Algunos ejemplos de ello son: transparencia en finanzas, acceso a la información pública en compras públicas, ciencia y tecnología, transparencia legislativa, transparencia agropecuaria, presupuestos abiertos, contrataciones abiertas y transparencia en la infraestructura pública y portales únicos de transparencia. Como vemos, todos estos ejemplos vinculan el acceso a la información con temáticas y derechos sectoriales.

Por su parte, el Global Right to Information Rating (RTI),[12] procura establecer parámetros para analizar la robustez del texto normativo en materia de acceso a la información pública, en función de 7 dimensiones:[13] Derecho de Acceso, Alcances, Procedimientos de Solicitud, Excepciones y límites, Apelaciones, Sanciones y Protecciones y Medidas Promocionales. De acuerdo al índice, las leyes de acceso a

8. Disponible en: https://www.buenosaires.gob.ar/gobierno/ley-ndeg-104

9. ABC Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública, Colombia. Disponible en: https://www.ramajudicial.gov.co/documents/5067224/14535305/ABC+LEY+DE+TRANSPARENCIA.pdf/68516da7-3ea2-4d64-9ca6-32bfb3737190#:~:text=La%20Ley%201712%20de%202014,informa%2D%20ci%C3%B3n%20p%C3%BAblica%20en%20Colombia

10. Disponible en: https://www.boe.es/buscar/pdf/2013/BOE-A-2013-12887-consolidado.pdf

11. Gobierno de España, Real Decreto-ley 24/2021, del 02/11/2021, Boletín Oficial del Estado. Disponible en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-17910

12. Disponible en: https://www.rti-rating.org/country-data/

13. Disponible en: https://www.rti-rating.org/

la información pública están presentes en 136 países.[14] Vemos entonces que la regulación del derecho a saber[15] ha experimentado una expansión tanto a nivel global como en América Latina. En la actualidad, varios países de la región han logrado avances significativos en el reconocimiento del acceso a la información pública como un derecho fundamental. Sin embargo, su implementación sigue enfrentando desafíos considerables. Uno de los principales retos es la necesidad de articular estas normativas con el entramado legal e institucional preexistente, asegurando su coherencia con otras legislaciones que también regulan la gestión de la información pública. Para lograr una aplicación efectiva y garantizar que estas regulaciones fortalezcan, en lugar de limitar, los derechos ciudadanos,[16] es fundamental adoptar un enfoque estratégico y colaborativo que promueva la armonización y la eficacia normativa.

También resulta importante tener en cuenta los resultados del Global Data Barometer (en adelante GDB),[17] estudio que "evalúa países de todo el mundo a través de un conjunto de métricas comparativas centradas en datos para el bien público". El mismo tiene módulos generales (gobernanza, capacidades), y módulos temáticos (cambio climático, tierras, compras públicas, etc.). Se pueden consultar tanto el estado de apertura general de datos de cada país, como las temáticas específicas. Para nuestro capítulo es interesante resaltar que el GDB, en relación al acceso a la información pública, cuenta con dos indicadores de *performance*, más allá de la existencia de la normativa. Muchas veces los marcos regulatorios se encuentran ya establecidos, pero es clave entender cómo se implementan. Los indicadores que nos propone el GDB son: dentro de la gobernanza, entender la *performance* del derecho de acceso a la información;[18] y otro, dentro de

14. Disponible en: https://www.rti-rating.org/country-data/

15. Palomares Herrera, Manuel, "Estudio comparado sobre transparencia y derecho de acceso en el ámbito internacional y su influencia en España", *Ius Humani: Revista de Derecho*, 2017.

16. Torres, Natalia (comp.), *Acceso a la información y datos personales: una vieja tensión, nuevos desafíos*, Buenos Aires, Universidad de Palermo, Facultad de Derecho, CELE. Disponible en: https://www.palermo.edu/cele/pdf/DatosPersonales_Final.pdf

17. Global Data Barometer, 2022. Disponible en: https://globaldatabarometer.org/

18. Disponible en: https://handbook.globaldatabarometer.org/2021/indicators/G.PI.RTI/

la disponibilidad de los datos,[19] que nos permite medir cuál es el grado de disponibilidad de la información detallada sobre el rendimiento del derecho de acceso a la información pública como datos abiertos.

América Latina es una región que ha avanzado significativamente en el reconocimiento normativo del acceso a la información como un derecho civil clave. En Argentina, la Ley de Acceso a la Información Pública (Ley Nº 27275) representa un hito en la consolidación de este derecho, estableciendo mecanismos claros para solicitar información al Estado y asegurando la obligación de transparencia activa de los organismos públicos. En México, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública fue reconocida por su solidez y por la creación del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), encargado de garantizar el cumplimiento de esta normativa, aunque actualmente su funcionamiento se encuentra suspendido. En Brasil, la Ley de Acceso a la Información (Lei de Acesso à Informação Nº 12527) ha permitido importantes avances en la disponibilidad de datos gubernamentales y en el ejercicio del derecho ciudadano a la información pública. Paraguay, por su parte, aprobó la Ley de Libre Acceso Ciudadano a la Información Pública y Transparencia Gubernamental (Ley Nº 5282), que estableció un sistema para garantizar el acceso a la información pública y fijó procedimientos para su cumplimiento. Chile cuenta con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley Nº 20285), promulgada en 2008, que ha servido como modelo en la región al incluir la obligación de transparencia activa y la creación del Consejo para la Transparencia como organismo encargado de velar por su implementación.

Más allá de que son varios los países de la región que avanzaron en esta agenda, la implementación varía significativamente en cada caso. Según el informe de la OEA "El Acceso a la Información Pública, un Derecho para ejercer otros Derechos", se han registrado avances en la adopción de leyes nacionales de acceso a la información, aunque persisten desafíos en su implementación efectiva. Por ejemplo, el Barómetro Global de Datos, en su edición 2023, ha revelado que, si bien muchos países han avanzado en la regulación del acceso a la información, aún existen barreras en la aplicación efectiva de estos

19. Disponible en: https://handbook.globaldatabarometer.org/2021/indicators/A.PI.RTI/

marcos normativos y en la disponibilidad de información de calidad para la ciudadanía.

Desde una perspectiva histórica, el derecho de acceso a la información ha evolucionado desde una concepción restringida a documentos administrativos hasta una noción más amplia que incorpora la transparencia activa y el uso de datos abiertos como principios fundamentales de la gestión pública. A medida que la jurisprudencia y las mejores prácticas internacionales han ido estableciendo estándares para su implementación, se han desarrollado mecanismos que buscan garantizar su efectividad, tales como la presunción de publicidad, la gratuidad en el acceso y la accesibilidad en los formatos de publicación de la información.[20]

Dentro de esta evolución, Abramovich y Courtis[21] han señalado que el acceso a la información puede ser entendido desde diversas perspectivas: como un bien jurídico que estructura el funcionamiento democrático y la gestión pública; como un derecho individual que garantiza la autonomía personal y la toma de decisiones informadas; como un derecho colectivo que permite la construcción de sociedades más justas y equitativas; y, finalmente, como un derecho humano transversal, esencial para la realización efectiva de otros derechos fundamentales.

Esta multiplicidad de dimensiones resalta la importancia de garantizar el derecho de acceso a la información como una llave para la garantía de los derechos civiles.

Derecho de acceso a la información pública y derechos civiles

Los derechos civiles comprenden un conjunto de libertades y prerrogativas fundamentales que garantizan la autonomía individual y

20. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, "El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano", Organización de los Estados Americanos, *op. cit.*

21. Abramovich, Víctor y Courtis, Christian, "El acceso a la información como derecho", Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), 2002. Disponible en: https://www.cels.org.ar/common/documentos/acceso_informacion_como_derecho.pdf

la participación equitativa en la vida pública. Estos derechos incluyen la libertad de expresión, el derecho a la privacidad, la igualdad ante la ley y el acceso a la justicia. Su reconocimiento y protección resultan esenciales para la consolidación de un sistema democrático basado en la transparencia y la rendición de cuentas.[22]

Al mismo tiempo, el derecho de acceso a la información pública se entiende como un derecho humano porque permite a la ciudadanía y partes interesadas estar informados y ejercer otros derechos, funcionando como una llave. Es decir, se vincula estrechamente ya que proporciona a la ciudadanía herramientas para ejercer el control social y exigir el respeto de sus libertades fundamentales.

En este sentido, se pueden identificar cuatro dimensiones clave: el acceso a la información como reclamo, como mecanismo de fiscalización, como presupuesto para la participación y como condición para la exigibilidad de otros derechos.

El acceso a la información como reclamo

El acceso a la información puede ser entendido como un derecho autónomo, cuyo ejercicio se satisface con la obtención de los datos requeridos, sin necesidad de que esta información tenga una finalidad instrumental. Ejemplos paradigmáticos de esta concepción incluyen el derecho a la verdad en casos de violaciones a los derechos humanos, el derecho de acceso a datos personales a través del hábeas data y el derecho a la libertad de investigación.[23]

Un aspecto sobre el cual puede valer la pena hacer hincapié a nivel regional, es abarcado dentro de lo referido a defensa, es el que implica la resolución de casos de apertura de información durante períodos de gobiernos autoritarios, dictaduras y crímenes de lesa humanidad. En América Latina, el derecho a la verdad ha sido clave en la consolidación de procesos de memoria y justicia transicional, reconociendo

22. Organización de los Estados Americanos (OEA), "El acceso a la información pública: Un derecho para ejercer otros derechos", 2013. Disponible en: https://www.oas.org/es/sap/dgpe/concursoinformate/docs/cortosp8.pdf

23. Abramovich, Víctor y Courtis, Christian, "El acceso a la información como derecho", *op. cit.*

la necesidad de que los familiares de víctimas de desaparición forzada accedan a información sobre el destino de sus seres queridos. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha afirmado en casos como "Velásquez Rodríguez y Castillo Páez" que el derecho a la verdad forma parte de las obligaciones estatales en materia de derechos humanos, incluso en ausencia de procesos penales efectivos.

En 2006, la Corte Interamericana de Derechos Humanos se convirtió en el primer tribunal internacional en reconocer la existencia del derecho de acceso a la información pública como un derecho autónomo en el caso "Claude Reyes y otros vs. Chile".[24] Al decidir sobre el caso, la Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció que "en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones". Este caso demuestra su relevancia en tanto se establece como un estándar a seguir por los tribunales de última instancia de los países de la región al momento de decidir casos relacionados con el acceso a la información pública.[25]

Poniendo el foco en la resolución de casos relacionados a gobiernos autoritarios a analizar, son los relacionados a graves violaciones a derechos humanos. La Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció en el caso "Myrna Mack Chang vs. Guatemala"[26] que cuando se trata de información sobre violaciones a derechos humanos:

> … las autoridades no se pueden amparar en mecanismos como el secreto de Estado o la confidencialidad de la información, o en razones de interés público o seguridad nacional, para dejar de aportar la información requerida por las autoridades judiciales o administrativas.

Por otra parte, el hábeas data ha permitido a los ciudadanos acceder y corregir información sobre ellos mismos en bases de datos públicas y privadas, fortaleciendo la protección de la privacidad y la

24. "Claude Reyes vs. Chile" (s. f.), Global Freedom of Expression. Disponible en: https://globalfreedomofexpression.columbia.edu/cases/claude-reyes-v-chile/?lang=es

25. Brasil, Supremo Tribunal Federal, Suspensão de segurança 3902-2011, reivindica el principio de máxima divulgación. Disponible en: https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/22943707

26. Caso "Myrna Mack Chang vs. Guatemala", Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH), 25/11/2003.

autodeterminación informativa. Finalmente, la libertad de investigación, reconocida en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, ha sido utilizada para garantizar el acceso a información necesaria para la producción de conocimiento en ámbitos académicos y periodísticos.

El derecho de acceso a la información pública y la libertad de investigación son pilares fundamentales de una sociedad democrática y transparente. Ambos derechos están interconectados, ya que el acceso a datos públicos nutre la investigación y fortalece la producción de información verificada, beneficiando a toda la sociedad. Por ejemplo, el caso mexicano de 2009 de "Radilla Pacheco vs. México" culpabiliza internacionalmente al Estado mexicano por la desaparición forzada de Rosendo Radilla Pacheco por parte de las Fuerzas Armadas mexicanas, así como por la falta de investigación y sanción de los responsables. En este caso, a pesar de que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México reconoció la validez de la reserva de la información contenida en etapas previas de investigación penal, indicó que "no puede alegarse el carácter de reservado cuando la averiguación previa investigue hechos constitutivos de violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad". De esta manera, ordenó a la Procuraduría permitir el acceso a la información y otorgar copias certificadas de la averiguación previa en el caso de Rosendo Radilla Pacheco.[27]

Nos parece importante destacar que el acceso a la información pública como reclamo tiene relación con la concepción de transparencia pasiva. Hoy en día, la publicación proactiva de información y en formato de datos abiertos, permite mejoras en diversos aspectos. Por un lado, evita el gasto de recursos en contestar pedidos de acceso a la información, cuando esta ya tiene que estar disponible por *default*, y evita el desgaste del ciudadano en hacer la solicitud y los procedimientos. El trabajo en datos abiertos implica, además de la apertura, mejoras en los procesos internos, ya que se trabaja en la producción y normalización de los datos con estándares, períodos de actualización, etcétera.

27. Suprema Corte de Justicia de la Nación de México (s. f.). Disponible en: https://www2.scjn.gob.mx/AsuntosRelevantes/pagina/SeguimientoAsuntosRelevantesPub.aspx?ID=121589&SeguimientoID=225

El acceso a la información como mecanismo de fiscalización de la autoridad pública

El acceso a la información es un elemento central en la fiscalización del poder público, permitiendo a la ciudadanía monitorear la gestión gubernamental y detectar posibles irregularidades. Poder hacer un seguimiento en temas de integridad pública y generar procesos de rendición de cuentas fortalece la democracia y permite identificar casos de corrupción que tienen un correlato directo en derechos fundamentales no garantizados. Un ejemplo de esta función es la publicidad de las declaraciones juradas patrimoniales de funcionarios públicos, cuyo acceso es clave para permitir un control social efectivo sobre quienes ejercen el poder. Acceder a una declaración jurada contribuye a reforzar el principio de igualdad ante la ley, al asegurar que los funcionarios públicos no utilicen su posición para obtener beneficios indebidos o enriquecimiento ilícito. Además, permite prevenir y detectar conflictos de interés, lo cual es crucial para garantizar decisiones públicas imparciales y orientadas al interés general. Finalmente, potencia la rendición de cuentas y fortalece la confianza institucional, condiciones necesarias para el ejercicio pleno de derechos como la libertad de expresión, la participación política o el acceso a la justicia.

En América Latina, el acceso a la información de las declaraciones juradas por parte de funcionarios públicos, ha sido herramienta clave para fortalecer la transparencia y la lucha contra la corrupción. Países como Argentina, Colombia y México han implementado marcos legales que obligan a los funcionarios a declarar su patrimonio y posibles conflictos de interés. En Argentina, por ejemplo, la Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública (Ley Nº 25188) exige que los altos cargos presenten declaraciones juradas accesibles al público, permitiendo un mayor control ciudadano. Sin embargo, en varios países persisten desafíos relacionados con la opacidad, la falta de sanciones efectivas por omisiones o falsedades en las declaraciones, y la dificultad de acceder a la información en formatos abiertos y comprensibles, lo que limita su efectividad como mecanismo de rendición de cuentas.

Asimismo, la disponibilidad de información sobre la ejecución presupuestaria y los resultados de programas gubernamentales fortalece el control social y contribuye a mejorar la toma de decisiones

basada en evidencia. La transparencia en la actividad de las fuerzas de seguridad y los servicios de inteligencia también es un aspecto crucial de esta dimensión, ya que permite identificar posibles violaciones a los derechos fundamentales.

En otras regiones encontramos, de manera comparada, interesantes abordajes del acceso a la información pública como mecanismo de fiscalización. Por ejemplo, en referencia a temas de integridad e ingresos públicos, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea consideró que "en una sociedad democrática, los contribuyentes y la opinión pública en general tienen derecho a ser informados de la utilización de los ingresos públicos", ya que esa información es de interés público y contribuye a la deliberación en democracia.[28]

Otro ejemplo relevante lo aporta el Reglamento Financiero de la UE,[29] que consagra el principio de transparencia en la gestión y utilización de fondos europeos:

> Los ciudadanos deben saber dónde y con qué finalidad se gastan los fondos de la Unión. Esta información fomenta el debate democrático, contribuye a la participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones de la Unión, refuerza el control y el escrutinio institucional sobre el gasto de la Unión y contribuye a impulsar su credibilidad.

Un buen ejemplo de mecanismo de balance entre acceso a la información y protección de datos, en este sentido, es el Reglamento sobre la Política Agrícola Común (PAC).[30] En él se establece que, para lograr el control público de los fondos, es necesario poner en conocimiento del público una cantidad limitada de datos personales de los beneficiarios, incluidos el nombre, el municipio y el importe del pago recibido, que se publicarán en línea durante dos (2) años.

28. Protection of individuals with regard to the processing of personal data - Directive 95/46/EC - Protection of private life - Disclosure of data on the income of employees of bodies subject to control by the Rechnungshof. Joined cases C-465/00, C-138/01 and C-139/01. Disponible en: https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-465/00&language=en

29. EUR-LEX - 02018R1046-20221214 - EN - EUR-LEX. (n.d.). Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A02018R1046-20221214

30. CAP at a glance, Agriculture and Rural Development, 13/02/2024. Disponible en: https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-glance_en

Para que la fiscalización sea efectiva, es fundamental que la información pública sea accesible, comprensible y difundida de manera proactiva por las instituciones del Estado. No basta con que existan leyes de transparencia si los datos se presentan en formatos inaccesibles o si su entrega se dificulta con trabas burocráticas. Es necesario promover mecanismos digitales abiertos, informes claros y sistemas de denuncia efectivos que permitan a la sociedad utilizar la información de manera útil. Un Estado verdaderamente democrático no solo garantiza el derecho a acceder a la información, sino que fomenta su uso.

El acceso a la información como presupuesto de mecanismos de participación

El acceso a información clara y accesible es una condición indispensable para la participación efectiva en los asuntos públicos. En este sentido, instrumentos como las audiencias públicas y los presupuestos participativos requieren que la ciudadanía disponga de información suficiente para tomar decisiones informadas. Sin este requisito, estos mecanismos pueden convertirse en simples formalismos sin impacto real.

En el marco de la Carta Internacional de Datos Abiertos, se postula la necesidad de que los datos sean abiertos con un propósito: la apertura fortalece la participación ciudadana, las políticas públicas, la gestión pública y por ende la gobernabilidad democrática. Contribuyen a la innovación y a afrontar los desafíos públicos más grandes de este siglo. Además, empoderan a la ciudadanía para participar tanto en la toma de decisiones como en el monitoreo de las políticas públicas.[31]

Un abordaje interesante de esta cuestión lo realiza Beth Noveck en su ensayo "Rights-Based and Tech-Driven: Open Data, Freedom of Information, and the Future of Government Transparency".[32] Este enfoque de transparencia prioriza la participación, antes que un componente de litigio. En términos de involucramiento ciudadano, pasamos también de una concepción de monitoreo y control únicamente,

31. Disponible en: https://opendatacharter.org/principles/

32. Noveck, Beth Simone, "Rights-Based and Tech-Driven: Open Data, Freedom of Information, and the Future of Government Transparency", Yale Law School, 08/02/2018. Disponible en: https://openyls.law.yale.edu/handle/20.500.13051/5790

a una de colaboración, en la que la ciudadanía se involucra y utiliza los datos para abordar desafíos de manera conjunta y ayudar a tomar mejores decisiones basadas en evidencia. Mientras que el acceso a la información tradicional se basa principalmente en entender y monitorear lo que el gobierno hizo, las políticas de transparencia activa y proactiva tienen un componente propositivo y colaborativo a futuro. Se pasa de un paradigma de flujo de información unidireccional a uno bidireccional. El escenario ideal se da cuando se logra cerrar el ciclo de retroalimentación (*feedback loop*):[33] el gobierno abre instancias de información y participación; la sociedad da su retroalimentación (una sugerencia, un producto, etc.); y el gobierno utiliza estos insumos para mejorar sus políticas públicas.

El acceso a la información como presupuesto para la exigibilidad de otros derechos

En muchos casos, la exigibilidad de derechos sociales, económicos y culturales depende de la disponibilidad de información sobre su cumplimiento. Por ejemplo, el derecho a la salud exige acceso a datos sobre disponibilidad de tratamientos y calidad de servicios médicos; el derecho al ambiente requiere información sobre impacto ambiental de proyectos de infraestructura; y el derecho de los consumidores y usuarios se basa en la disponibilidad de información sobre las características de productos y servicios. La falta de información sobre estos derechos puede traducirse en la imposibilidad de exigir su cumplimiento ante los órganos administrativos o judiciales, frustrando su ejercicio efectivo.

El acceso a la información pública ha sido clave para la exigibilidad de otros derechos en diversos países. Un caso emblemático en América Latina ocurrió en Argentina, cuando la organización Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC)[34] solicitó información sobre la asignación de recursos educativos. Gracias a esta solicitud y a la Ley de Acceso a la Información

33. Disponible en: https://feedbacklabs.org/tools-and-training/learn-about-the-loop/

34. CIPPEC, "Equidad en la distribución de la oferta educativa", 01/11/2013. Disponible en: https://www.cippec.org/publicacion/equidad-en-la-distribucion-de-la-oferta-educativa/

Pública, se evidenció la falta de distribución equitativa de materiales escolares en zonas vulnerables, lo que llevó a ajustes en las políticas de financiamiento educativo y garantizó una mejor provisión de recursos en comunidades desfavorecidas.

Volviendo al ámbito internacional en búsqueda de otro tipo de ejemplos, en España, el acceso a la información pública ha sido determinante en la protección del derecho a la salud. En 2021, la organización Civio[35] logró, a través de solicitudes de acceso, la publicación de contratos gubernamentales de compra de vacunas y material sanitario durante la pandemia de COVID-19. Esta transparencia permitió que la sociedad civil y periodistas analizaran si hubo sobrecostos o irregularidades en las adquisiciones, lo que fortaleció el control ciudadano y la rendición de cuentas en el sistema de salud pública.

En temas referidos a medio ambiente, el caso "Stichting Greenpeace Nederland and Pesticide Action Network Europe vs. European Commission"[36] también es ilustrativo ya que el Tribunal observa que "existe un interés público superior en la divulgación cuando la información solicitada se relaciona con emisiones al medio ambiente". En consecuencia, el Tribunal dictaminó que una institución está obligada a divulgar documentos relacionados con las emisiones al medio ambiente, incluso si dicha divulgación puede socavar "la protección de los intereses comerciales de una determinada persona física o jurídica, incluida la propiedad intelectual de esa persona…". Es de destacar cómo derechos colectivos, como los medioambientales, son de interés público y moderan el balance entre derechos. Esta ficha técnica[37] de acceso a la información ambiental y casos del Tribunal Europeo dan cuenta de diversas resoluciones que van en ese sentido.

35. Disponible en: https://civio.es/transparencia/2021/01/29/lo-que-hay-en-el-contrato-con-astrazeneca-un-poco-mas-alla-de-lo-que-nos-dejo-ver-la-comision-europea/

36. Sentencia del Tribunal General (Sala Cuarta) del 21/11/2018, "Stichting Greenpeace Nederland y Pesticide Action Network Europe (PAN Europe) contra Comisión Europea. Disponible en: https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=T-545/1

37. Tribunal de Justicia de la Unión Europea, "Acceso del público a la información medioambiental", Ficha temática, diciembre de 2017. Disponible en: https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-05/fiche_thematique_-_environnement_-_es.pdf

Peligros y desafíos en la garantía del acceso a la información pública

A modo de conclusión, este capítulo da cuenta del acceso a la información pública como derecho transversal que no solo fortalece la transparencia y el control ciudadano, sino que también resulta fundamental para la participación democrática y la protección de otros derechos fundamentales. Su consolidación y garantía efectiva son esenciales para la construcción de sociedades más equitativas y democráticas. Por eso, es importante trabajar en los aspectos que aún quedan por resolver y en aquellos en los que se ha retrocedido para su plena garantía.

A principios de la década pasada, se registró una oleada de sólidas políticas de transparencia, la promulgación de leyes de acceso a la información bajo el paradigma de transparencia activa y el impulso de las primeras iniciativas de datos abiertos. Al mismo tiempo, con el avance de la era digital, ha crecido la preocupación por la privacidad y la protección de los datos personales.

En este contexto, Stefaan Verhulst, miembro de The GovLab y The Data Tank, plantea en un artículo[38] la posibilidad de estar entrando en un "invierno de datos", señalando retrocesos en la disponibilidad de información para la investigación, especialmente en áreas críticas como el cambio climático y la inteligencia artificial. Pese a estos desafíos, concluye destacando el enorme potencial de los datos en la actualidad y haciendo un llamado a fortalecer las iniciativas de apertura en la próxima década. Identificar estas tendencias y su evolución resulta clave para diseñar agendas que no sean excluyentes y que fomenten el diálogo entre distintas perspectivas.

Al mismo tiempo, al menos en lo que respecta a la región de América Latina, los avances que detallamos en términos normativos presentan hoy una serie de desafíos y retrocesos que comprometen el ejercicio efectivo del acceso a la información y, con ello, la garantía de derechos civiles fundamentales como la libertad de reunión, de expresión, la participación pública efectiva, entre otros.

38. Verhulst, Stefaan, "Are we entering a 'Data Winter'?", *Medium*, 23/01/2024. Disponible en: https://sverhulst.medium.com/are-we-entering-a-data-winter-f654eb8e8663

En un informe reciente del Directorio Legislativo (2025)[39] se identifica que, en varios países de América Latina, los organismos encargados de garantizar el derecho de acceso a la información han sido absorbidos por estructuras gubernamentales más amplias o han visto reducida su independencia. El caso más significativo es el de México, donde la eliminación del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) ha transferido la tutela del derecho a la información a la Secretaría Anticorrupción y de Buen Gobierno, generando preocupaciones sobre la imparcialidad en la toma de decisiones.

Por otro lado, el informe también observa un uso abusivo de las excepciones al acceso a la información, con la clasificación de datos de interés público bajo la categoría de "seguridad nacional" o "confidencialidad". En Honduras, por ejemplo, se ha restringido la información sobre negociaciones con la ONU para la instalación de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Honduras (CICIH), lo que limita la fiscalización de estos procesos.

Además, durante situaciones de crisis o estado de excepción, se han restringido los mecanismos de acceso a la información, afectando no solo la transparencia gubernamental, sino también otros derechos civiles como la libertad de expresión y la libertad de reunión. En varios países, esto ha permitido la realización de compras y contrataciones directas sin la debida rendición de cuentas.

Estas restricciones se han visto manifestadas en normativas que, bajo el argumento de la protección de datos personales, han limitado el acceso a información clave. En Argentina, el reciente Decreto Nº 780/2024,[40] que modifica la Ley Nº 27275, ha excluido de la definición de información pública aquellos datos considerados "de naturaleza privada" o que no tengan un "interés público comprometido" claramente definido, lo que deja amplio margen a la discrecionalidad gubernamental.

39. Directorio Legislativo, "Acceso a la Información Pública en América Latina", 2025. Disponible en: https://alertas-v3.directoriolegislativo.org/683bbdde-6939-4db4-a6ae-a4467f41afcc@_CSG%20Acceso%20a%20la%20informaci%C3%B3n%20p%C3%BAblica.pdf

40. Decreto Nº 780/2024. Disponible en: https://www.boletinoficial.gov.ar/detalleAviso/primera/313139/20240902

La producción y disponibilidad de datos e información de manera masiva y digital pone sobre la mesa la necesidad de discutir el manejo responsable de los mismos y la protección de datos personales y/o sensibles, pero esta discusión debe ser en diálogo y balance con el Acceso a la Información Pública ya que ambos derechos deben convivir armónicamente y no excluirse entre sí.

Estos retrocesos en materia de acceso a la información pública tienen un impacto directo en la garantía de los derechos civiles. Por ejemplo, la falta de acceso a información sobre políticas de salud impide una adecuada fiscalización de los sistemas sanitarios y limita la exigibilidad del derecho a la salud. De igual modo, la opacidad en la gestión educativa puede derivar en la imposibilidad de evaluar la calidad de los servicios educativos y en la restricción del derecho a la educación.

Asimismo, la reducción de la transparencia gubernamental afecta directamente la capacidad de los ciudadanos para ejercer su derecho de participación política, limitando su acceso a información clave para la toma de decisiones electorales y debilitando la calidad democrática en la región.

En la era digital y en pos de trabajar hacia una mayor transparencia, surge una oportunidad única para optimizar el flujo y la calidad de la información. Como señalamos en este capítulo, la publicación proactiva de datos no solo aporta beneficios en múltiples niveles, sino que también evita el desperdicio de recursos en la gestión de solicitudes de acceso a información que, por principio, debería estar disponible de manera predeterminada. Esto reduce la carga tanto para la administración como para la ciudadanía, eliminando barreras burocráticas innecesarias.

Además de fomentar la apertura, este enfoque mejora los procesos internos al incentivar la producción y normalización de datos bajo estándares claros, con actualizaciones periódicas y criterios bien definidos. A su vez, fortalece la participación ciudadana, la eficacia de las políticas públicas y la gestión gubernamental, contribuyendo así a una gobernabilidad más democrática y eficiente. También impulsa la innovación y facilita el abordaje de los grandes desafíos públicos del siglo XXI, empoderando a la ciudadanía para involucrarse activamente en la toma de decisiones y en el monitoreo de las políticas públicas.

En conclusión, el acceso a la información pública no solo es un derecho fundamental en sí mismo, sino que también es una condición necesaria para la vigencia de múltiples derechos civiles. Las recientes restricciones y retrocesos en América Latina representan una amenaza para la democracia y la rendición de cuentas, lo que hace imperativo fortalecer los marcos normativos y los organismos garantes de la transparencia en la región.

Derecho de acceso a la información y datos abiertos: una sinergia para la transparencia

Natalia Carfi*

Breve repaso del marco legal y normativo de acceso a la información, el mundo y Argentina

Entendiendo que el acceso a la información pública se reconoce cada vez más como un derecho humano fundamental, esencial para la democracia, la transparencia y la participación ciudadana, se pueden nombrar diversos instrumentos internacionales que han contribuido a establecer un marco legal global para este derecho. Entre los más importantes están la Declaración Universal de Derechos Humanos, cuyo artículo 19 establece el derecho a la libertad de expresión y opinión, que a su vez incluye la libertad de recibir y difundir información e ideas por cualquier medio. Interpretado ampliamente, este artículo incluye el derecho de acceso a la información.

De la misma manera, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 protege la libertad de expresión y el derecho de buscar, recibir y difundir información. En sucesivos comentarios, el Comité de Derechos Humanos de la ONU, ha clarificado que esto incluye también el acceso a la información en poder de los Gobiernos.

En términos regionales, vale la pena destacar la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1966 y la Ley Interamericana Modelo de Acceso a la información Pública de la OEA (Ley Modelo), cuya última revisión se hizo en 2020. Por un lado, el artículo 13 de la Convención Americana sobre DD. HH., protege la libertad de pensamiento y de expresión, y la Corte Interamericana de Derechos Humanos

* Directora ejecutiva de la Carta Internacional de Datos Abiertos. Miembro del Comité Directivo de la Alianza para Gobierno Abierto y miembro del Comité de Coordinación de la UNCAC Coalition.

ha desarrollado una jurisprudencia sólida que reconoce el acceso a la información como un derecho fundamental derivado de este artículo. Por el otro, la Ley Modelo, fue y sigue siendo un esfuerzo regional por establecer estándares simples que toda Ley de Acceso a la Información Pública debe tener. La Ley Modelo tiene estándares sobre excepciones, tiempos de cumplimento, procesos de queja y componentes de transparencia activa y ha efectivamente influenciado las sucesivas Leyes de Acceso a la información que se fueron votando en los Congresos o Parlamentos nacionales de la región.

A nivel europeo, desde el año 2009 existe el Convenio del Consejo de Europa sobre el acceso a documentos públicos. Conocido coloquialmente como el Acuerdo Tromsø, se trata de un acuerdo multilateral que establece el derecho general de la ciudadanía a acceder a documentos públicos.

En general se podría resumir que los Principios rectores sobre acceso a la información son:

- Máxima publicidad: La información pública debe ser la norma, y las restricciones deben ser la excepción.
- Transparencia: Los gobiernos deben ser abiertos y transparentes en sus operaciones.
- Rendición de cuentas: El acceso a la información permite a los ciudadanos responsabilizar a los gobiernos por sus acciones.
- Participación ciudadana: El acceso a la información es esencial para la participación efectiva de los ciudadanos en la vida pública.
- Derecho humano fundamental: El acceso a la información es ampliamente reconocido como una parte integrante de la libertad de expresión, y otros derechos fundamentales.

Marco Normativo Federal del Derecho de Acceso a la Información en Argentina

El derecho de acceso a la información pública en Argentina está garantizado principalmente por la Ley Nº 27275, sancionada en 2016 y reglamentada en 2017. Esta ley establece los principios y procedimientos

para ejercer este derecho, promoviendo la transparencia y la participación ciudadana en la gestión pública.

Principales componentes del marco normativo

Ley Nº 27275 de Acceso a la Información Pública

- Esta ley es el pilar fundamental del derecho de acceso a la información a nivel federal.
- Establece que toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información pública en posesión de los organismos del Estado Nacional.
- Define los sujetos obligados a brindar información, que incluyen los tres poderes del Estado, empresas y sociedades con participación estatal, y otros entes.
- Establece principios como la máxima publicidad, la transparencia, la gratuidad, la informalidad y la no discriminación.
- Regula los procedimientos para solicitar información, los plazos de respuesta y las excepciones al derecho.
- La Agencia de Acceso a la información pública, es quien es el organismo de aplicación, y quien regula y controla el cumplimiento de la ley.

Decreto Reglamentario Nº 206/2017

- Reglamenta la Ley Nº 27275, detallando los procedimientos y mecanismos para garantizar el efectivo ejercicio del derecho.
- Precisa las obligaciones de los sujetos obligados y los derechos de los solicitantes.
- Profundiza en los puntos que la ley establece, y da forma y guía de uso a la misma.

Decreto Nº 780/2024

- Emitido por el gobierno argentino, introduce modificaciones a la reglamentación de la Ley de Acceso a la Información Pública, generando un debate sobre su impacto en la transparencia y el derecho de acceso a la información.

- Entre los puntos más controvertidos, se destaca la exigencia de verificación de identidad para los solicitantes, lo que ha generado preocupación sobre posibles restricciones al anonimato y su efecto en la libertad de expresión.

Normativa complementaria

- Existen otras normas y resoluciones que complementan la Ley Nº 27275, como las dictadas por la Agencia de Acceso a la Información Pública.
- Estas normas pueden establecer criterios de interpretación, guías de buenas prácticas y otros aspectos relevantes.

Marco constitucional y tratados internacionales

- El derecho de acceso a la información también se encuentra protegido por la Constitución Nacional, que garantiza la libertad de expresión y el derecho a la información.
- Argentina ha ratificado tratados internacionales como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que reconocen el derecho de acceso a la información como un derecho fundamental.

Aspectos clave del marco normativo

- Sujetos obligados: El marco normativo abarca una amplia gama de sujetos obligados, garantizando que la información pública esté disponible para la ciudadanía.
- Procedimientos claros: Se establecen procedimientos claros y sencillos para solicitar información, facilitando el ejercicio del derecho.
- Excepciones limitadas: Las excepciones al derecho de acceso a la información son limitadas y deben estar justificadas por razones de interés público, seguridad nacional o protección de datos personales.
- Órgano de control: La Agencia de Acceso a la Información Pública actúa como órgano de control, garantizando el cumplimiento de la ley y resolviendo los conflictos que puedan surgir.

- Principios rectores: Los principios de máxima publicidad, transparencia y participación ciudadana guían la aplicación del marco normativo.
- Transparencia activa: La Ley argentina incluye transparencia activa como principio para datos de alto valor, estableciendo que los sujetos obligados publiquen en un portal web de manera proactiva datos de personal, presupuesto y gasto, entre otros.

Principios de la transparencia activa

El principio de transparencia activa, también conocido como transparencia proactiva o divulgación proactiva, es un componente esencial del derecho de acceso a la información pública. Mientras que el derecho de acceso a la información tradicional se centra en la respuesta a solicitudes específicas de información, la transparencia activa implica la publicación proactiva y sistemática de información por parte de los organismos públicos, sin necesidad de una solicitud previa.

La transparencia activa se caracteriza por la publicación anticipada de información, sin necesidad de solicitud previa, demostrando así proactividad. Esta publicación se realiza de manera sistemática, siguiendo una periodicidad y organización claras. Para garantizar su utilidad, la información se presenta en formatos accesibles y comprensibles para todo el público. Además, se busca la completitud, asegurando que se publique la información esencial para entender las acciones gubernamentales. Finalmente, la actualización periódica de la información garantiza su relevancia.

La información sujeta a publicación proactiva, según las mejores prácticas internacionales, abarca diversos aspectos. Esto incluye información sobre la estructura y funciones de los organismos, como organigramas, competencias y normativas. También se publica información sobre el presupuesto y gasto público, incluyendo detalles sobre ejecución presupuestaria y contrataciones. Se suman a estos la información sobre políticas y programas, con planes, estrategias y evaluaciones de impacto. Los datos estadísticos sobre la actividad del organismo y temas de interés público son fundamentales. Las actas de reuniones y decisiones permiten conocer el proceso de toma

de decisiones. Por último, las declaraciones juradas de bienes de los funcionarios públicos contribuyen a la transparencia patrimonial.

Los beneficios de la transparencia activa son amplios. Facilita el mayor acceso a la información para todos los ciudadanos, democratizando el conocimiento. Además, genera un ahorro de tiempo y recursos al reducir la necesidad de solicitudes individuales de información. La mejora de la eficiencia gubernamental es otro beneficio, permitiendo a los organismos enfocarse en sus funciones principales. La participación ciudadana se fortalece al brindar la información necesaria para involucrarse en la vida pública. Finalmente, se fomenta la confianza en el gobierno al aumentar la transparencia y la rendición de cuentas.

Aquí es donde el derecho de acceso a la información, a través de su componente de transparencia activa, se conecta con las políticas de datos abiertos de manera clara y directa. Vemos qué son los datos abiertos y cómo refuerzan el derecho de acceso a la información pública.

Datos Abiertos: definición y principios

Los datos abiertos se definen como aquellos datos digitales que se ponen a disposición con las características técnicas y jurídicas necesarias para que puedan ser utilizados, reutilizados y redistribuidos libremente por cualquier persona, en cualquier momento y en cualquier lugar. Esta definición implica una serie de principios fundamentales:

- Disponibilidad y acceso: Los datos deben estar disponibles como un todo y a un costo no superior al costo razonable de reproducción, preferiblemente descargables a través de Internet.
- Reutilización y redistribución: Los datos deben proporcionarse bajo términos que permitan la reutilización y la redistribución, incluso combinados con otros conjuntos de datos.
- Participación universal: Todos deben poder utilizar, reutilizar y redistribuir los datos; no debe haber discriminación contra campos de esfuerzo o personas o grupos.
- Formato abierto: esto quiere decir que los datos deben ser entregados de manera que no estén ligados a ningún tipo de *software* en particular, como por ejemplo formato *csv*.

Los datos abiertos buscan fomentar la transparencia, la rendición de cuentas, la innovación y la participación ciudadana, al permitir que cualquier persona pueda acceder y utilizar la información pública.

Políticas gubernamentales de datos abiertos

Una política gubernamental de datos abiertos es un conjunto de principios, directrices y acciones que un gobierno adopta para promover la publicación y el uso de datos abiertos. Estas políticas suelen incluir los siguientes elementos:

- Marco legal: Establece las bases legales para la apertura de datos, definiendo los derechos y responsabilidades de los organismos públicos y los ciudadanos.
- Principios y estándares: Define los principios que guían la apertura de datos, como la máxima publicidad, la interoperabilidad y la calidad de los datos.
- Infraestructura y tecnología: Establece las herramientas y plataformas necesarias para la publicación y el acceso a los datos, como portales de datos abiertos.
- Gobernanza y coordinación: Define los roles y responsabilidades de los diferentes actores involucrados en la apertura de datos, y establece mecanismos de coordinación y colaboración.
- Capacitación y sensibilización: Promueve la capacitación de los funcionarios públicos y la sensibilización de los ciudadanos sobre los beneficios de los datos abiertos.

El objetivo de estas políticas es crear un ecosistema de datos abiertos que facilite el acceso, la reutilización y la redistribución de la información pública, impulsando así la transparencia, la innovación y el desarrollo.

Ejemplos de regulación sobre datos abiertos

A nivel internacional y nacional, existen diversas regulaciones que promueven la apertura de datos. Algunos ejemplos incluyen:

- Carta Internacional de Datos Abiertos:
  - Este documento establece un conjunto de principios y mejores prácticas para la apertura de datos gubernamentales, y ha sido adoptado por numerosos países.
- Directiva PSI (Información del Sector Público) de la Unión Europea:
  - Esta directiva establece un marco legal para la reutilización de la información del sector público, y ha sido transpuesta a las legislaciones nacionales de los países miembros de la UE.
- En Argentina:
  - Argentina cuenta con el portal nacional de datos públicos (datos.gob.ar), que es el punto de acceso unificado a la información que publican los diferentes organismos de la Administración Pública Nacional.
  - La Ley Nº 27275 de acceso a la información pública, también fomenta la apertura de datos y el gobierno abierto.

Estas regulaciones buscan garantizar que los datos públicos estén disponibles de manera abierta y accesible, y que puedan ser utilizados para generar valor social y económico.

Recursos disponibles para los ciudadanos

La mayoría de las políticas de acceso a la información y de datos abiertos tienen en su implementación plataformas o recursos específicos para facilitar el acceso a los ciudadanos. Es muy común encontrar portales de transparencia y acceso a la información donde realizar pedidos de acceso a la información, revisar pedidos realizados, hacer seguimiento de los trámites en desarrollo, etcétera.

En el caso de datos abiertos, en general son publicados en Portales de datos abiertos nacionales donde se concentra la publicación de *datasets* de distintos Ministerios. También suelen existir Portales

Ministeriales que publican sólo información de un Ministerio, pero cuyos *datasets* son replicados en el Portal central.

- Datos Argentina (datos.gob.ar):
  - Este es el portal nacional de datos abiertos de Argentina, donde se pueden encontrar conjuntos de datos de diversos organismos del Estado.
  - Facilita la búsqueda, descarga y visualización de datos en formatos abiertos.
- Portales de datos abiertos a nivel regional y municipal:
  - Por ejemplo, la ciudad de Buenos Aires cuenta con su propio portal (data.buenosaires.gob.ar).
- Portales de datos ministeriales:
  - La oficina de Compras Públicas de Chile tiene su propio portal de datos abiertos: https://datos-abiertos.chilecompra.cl/
- Portales de organizaciones internacionales:
  - El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), posee el portal "Números para el Desarrollo", que contiene información muy valiosa sobre Latinoamérica.

Plataformas de solicitud de acceso a la información

- Algunas jurisdicciones ofrecen plataformas en línea para realizar solicitudes de acceso a la información, lo que simplifica el proceso y facilita el seguimiento de las solicitudes. En el caso de Argentina existe un portal para visitar para solicitar información si una persona no está segura a cuál Ministerio debe dirigir su pedido: https://www.argentina.gob.ar/solicitar-informacion-publica

Herramientas de visualización de datos

- Existen diversas herramientas que permiten visualizar y analizar datos abiertos, como Tableau, que permite crear visualizaciones interactivas y paneles de control.

Herramientas de análisis de datos

- Para aquellos con habilidades técnicas, existen herramientas de análisis de datos que permiten extraer información valiosa de los conjuntos de datos abiertos, como:
  - Lenguajes de programación como Python y R, con bibliotecas especializadas para el análisis de datos.
  - En Argentina, por ejemplo, existe el paquete de Python "textar", para análisis de textos.

Consideraciones importantes

- La usabilidad y accesibilidad de estas herramientas son fundamentales para garantizar que todos los ciudadanos puedan beneficiarse de ellas.
- La capacitación y la alfabetización digital son importantes para que los ciudadanos puedan utilizar eficazmente estas herramientas y comprender la información que proporcionan.

Es importante destacar que la disponibilidad y la calidad de los datos abiertos son factores clave para el éxito de estas herramientas.

El impacto del acceso a la información y los datos abiertos en la sociedad

El acceso a la información pública, en conjunto con la apertura de datos abiertos, genera un impacto profundo y multifacético en la sociedad, transformando la relación entre ciudadanos y Estado y generando beneficios en diversos ámbitos. Al permitir a los ciudadanos conocer las acciones del gobierno y fiscalizar la gestión pública, se fortalece la transparencia y la rendición de cuentas, pilares fundamentales de la democracia. Este acceso empodera a los ciudadanos, permitiéndoles participar de manera informada en la toma de decisiones y contribuir al debate público. Los datos abiertos potencian este empoderamiento al brindar información estructurada y accesible que facilita el análisis, la visualización y reutilización de los mismos de manera digital. Además, el control ciudadano del poder

se ve facilitado, permitiendo detectar irregularidades, denunciar la corrupción y exigir la rectificación de políticas públicas.

Por otro lado, estas políticas contribuyen a mejorar la eficiencia y eficacia de la gestión pública, al permitir la identificación de problemas, el diseño basado en evidencia y la evaluación de políticas. La transparencia resultante genera mayor confianza en las instituciones públicas, fortaleciendo la legitimidad del Estado y promoviendo la cohesión social. El acceso a la información, y en particular los datos abiertos, pueden impulsar el desarrollo económico y social. La disponibilidad de información pública fomenta la innovación y la creatividad, permitiendo el desarrollo de nuevas aplicaciones y servicios. La transparencia mejora el clima de negocios y atrae inversiones, al reducir la incertidumbre y promover la competencia justa.

Es importante entender que además, el acceso a la información es un derecho humano fundamental en sí mismo, y también facilita la defensa de otros derechos humanos, como la salud, la educación y la justicia. La transparencia contribuye a la lucha contra la discriminación, al permitir la identificación de patrones de desigualdad y la promoción de políticas públicas inclusivas.

Finalmente, el acceso a la información y los datos abiertos promueven un cambio cultural hacia la transparencia y la rendición de cuentas, generando mayor conciencia ciudadana. La educación y la formación de ciudadanos críticos y participativos se ven fortalecidas, y los medios de comunicación desempeñan un papel crucial en la difusión de la información pública y la promoción de la transparencia.

Retos y desafíos

A pesar de los avances significativos en la implementación de políticas de acceso a la información pública y datos abiertos en las últimas décadas, aún persisten desafíos importantes que dificultan su plena efectividad. Estos desafíos se manifiestan en diversos ámbitos, desde la cultura institucional hasta las capacidades técnicas, y requieren un esfuerzo continuo para superarlos.

Resistencia cultural e institucional

- Cultura de secreto: En muchos países, persiste una cultura de secreto en la administración pública, arraigada en prácticas tradicionales y en la resistencia de algunos funcionarios a la transparencia.
- Falta de voluntad política: La implementación efectiva de políticas de acceso a la información y datos abiertos requieren un compromiso real por parte de los líderes políticos, que en ocasiones puede ser limitado.
- Burocracia y trabas administrativas: Los procesos burocráticos y las trabas administrativas pueden dificultar el acceso a la información o publicación de datos, incluso cuando existen leyes que lo garantizan.

Capacidades técnicas y recursos

- Infraestructura tecnológica: La publicación de datos abiertos y la gestión de solicitudes de acceso a la información requieren una infraestructura tecnológica adecuada, que no siempre está disponible, especialmente en países en desarrollo.
- Capacitación del personal: Los funcionarios públicos necesitan capacitación específica para comprender e implementar las políticas de acceso a la información y datos abiertos.
- Recursos financieros: La implementación de estas políticas puede requerir recursos financieros adicionales, que no siempre están disponibles.

Marco legal y regulatorio

- Leyes, desactualizadas, incompletas o deficientes: En algunos casos, las leyes de acceso a la información pueden ser incompletas o presentar lagunas que dificultan su aplicación efectiva. En casos de datos abiertos, hay muchos países donde directamente no existe legislación específica o sólo se ha regulado partes de políticas de transparencia activa, lo que hace que la legislación sea deficiente.

- Excepciones amplias: Las excepciones al derecho de acceso a la información deben estar claramente definidas y ser proporcionales, pero en algunos casos pueden ser demasiado amplias, limitando el acceso a la información.
- Falta de mecanismos de sanción: La falta de mecanismos de sanción efectivos puede desalentar el cumplimiento de las leyes de acceso a la información.

Concientización y participación ciudadana

- Falta de conocimiento: Muchos ciudadanos desconocen sus derechos de acceso a la información y cómo ejercerlos. Existe también amplio desconocimiento de las políticas de datos abiertos o de la publicación proactiva en portales digitales.
- Baja participación: La participación ciudadana en la promoción y el control de las políticas de acceso a la información es fundamental, pero a menudo es limitada.
- Brecha digital: La brecha digital puede excluir a ciertos grupos de la población del acceso a la información pública, especialmente a los datos abiertos.

Protección de datos personales y seguridad nacional

- Equilibrio entre transparencia y privacidad: Es necesario encontrar un equilibrio entre la transparencia y la protección de datos personales, para evitar la divulgación de información sensible.
- Seguridad nacional: La protección de la seguridad nacional puede justificar la restricción del acceso a cierta información, pero estas restricciones deben ser proporcionales y estar sujetas a control.

La implementación efectiva de políticas de acceso a la información pública y datos abiertos es un proceso continuo que requiere un compromiso a largo plazo. Hemos visto diferentes avances en algunos de los puntos aquí descritos: regulaciones específicas de datos abiertos, eventos de promoción de reutilización de datos abiertos e información pública entre otros.

Futuro del acceso a la información pública y los datos abiertos: tendencias y nuevas tecnologías

El acceso a la información pública y los datos abiertos se encuentran en una encrucijada apasionante, impulsados por avances tecnológicos sin precedentes y una creciente demanda de transparencia y participación ciudadana. El futuro de estos campos estará marcado por una convergencia de tendencias y tecnologías emergentes que transformarán la forma en que los gobiernos y la sociedad interactúan con la información.

Tendencias clave

- Inteligencia Artificial (IA) y Aprendizaje Automático (AA):
  - La IA y el AA tienen el potencial de revolucionar el acceso a la información, automatizando la clasificación, el análisis y la visualización de grandes conjuntos de datos.
  - Bien guiados, los chatbots impulsados por IA pueden responder a las solicitudes de información de manera más rápida y eficiente, y las herramientas de AA pueden identificar patrones y tendencias ocultas en los datos abiertos.
  - Su implementación, traerá consigo grandes desafíos éticos y privacidad que habrán de debatirse a nivel mundial.
- *Blockchain* y Transparencia:
  - La tecnología *blockchain* puede mejorar la seguridad y la integridad de la información pública, garantizando su inmutabilidad y trazabilidad.
  - Los registros públicos basados en *blockchain* pueden aumentar la confianza en las instituciones y reducir el riesgo de corrupción.
- Datos abiertos vinculados y semántica web:
  - La semántica web y los datos abiertos vinculados facilitan la interoperabilidad y la reutilización de datos, permitiendo la creación de aplicaciones y servicios innovadores.
  - Estas tecnologías permiten conectar diferentes conjuntos de datos y extraer información valiosa de manera más eficiente.

- Visualización de datos y narrativa:
  - Las herramientas de visualización de datos avanzadas permiten presentar la información de manera más clara y atractiva, facilitando su comprensión por parte del público.
  - La narrativa de datos combina la visualización con la narración, creando historias interactivas que comunican el significado y el contexto de los datos.
- Participación ciudadana y plataformas colaborativas:
  - Las plataformas en línea y las redes sociales facilitan la participación ciudadana en la toma de decisiones y el control de la gestión pública.
  - Las herramientas colaborativas permiten a los ciudadanos trabajar juntos para analizar datos, generar informes y proponer soluciones a problemas públicos.
- Datos abiertos y sostenibilidad:
  - Los datos abiertos desempeñarán un papel fundamental en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), proporcionando información clave para la toma de decisiones y el seguimiento del progreso.
  - La disponibilidad de datos ambientales, sociales y económicos permitirá a los gobiernos, las empresas y la sociedad civil abordar los desafíos del desarrollo sostenible de manera más eficaz.

Desafíos y consideraciones éticas

- Privacidad y seguridad: El uso de nuevas tecnologías plantea desafíos en materia de privacidad y seguridad de los datos, que deben abordarse mediante regulaciones y salvaguardias adecuadas.
- Brecha digital: Es fundamental garantizar que todos los ciudadanos tengan acceso a las herramientas y la información necesarias para participar en la era digital.
- Alfabetización de datos: Se requiere un esfuerzo continuo para mejorar la alfabetización de datos de los ciudadanos, permitiéndoles comprender y utilizar la información de manera crítica.

- Inteligencia artificial y ética: La implementación de IA en la administración pública, requerirá de debates abiertos y sinceros en cuanto a la ética en su implementación.

El futuro del acceso a la información pública y los datos abiertos es prometedor, pero requiere un compromiso continuo por parte de los gobiernos, la sociedad civil y el sector privado para superar los desafíos y aprovechar las oportunidades que presentan las nuevas tecnologías.

Conclusiones

Entre el acceso a la información y la apertura de datos se da una conexión clara y complementaria en la garantía del derecho de acceso a la información.

El derecho de acceso a la información y los datos abiertos son conceptos complementarios que se refuerzan mutuamente. El derecho de acceso a la información establece el mecanismo para que los ciudadanos puedan solicitar información específica a las entidades gubernamentales. Por otro lado, los datos abiertos promueven la disponibilidad proactiva de la información, lo que significa que la información se publica y se pone a disposición del público sin necesidad de una solicitud previa. Esta disponibilidad de información pública en formatos estructurados y de fácil uso, característica de los datos abiertos, facilita significativamente el ejercicio del derecho de acceso a la información, permitiendo a los ciudadanos encontrar y utilizar la información de manera más eficiente.

Tanto el derecho de acceso a la información como los datos abiertos son pilares fundamentales para la transparencia gubernamental. Ambos contribuyen a que los ciudadanos puedan conocer y comprender las acciones llevadas a cabo por el Estado. Al facilitar el acceso a la información pública, estos mecanismos permiten el escrutinio público de la gestión gubernamental, lo que a su vez fortalece la rendición de cuentas. Los ciudadanos pueden evaluar el desempeño de sus gobiernos, identificar posibles irregularidades y exigir responsabilidades.

Los datos abiertos desempeñan un papel crucial en el fomento de la participación ciudadana. Al poner a disposición de los ciudadanos información pública en formatos accesibles, se les permite

analizarla, generar conocimiento y obtener una comprensión más profunda de los asuntos públicos. Esto fortalece su capacidad para participar de manera informada y efectiva en la toma de decisiones. Paralelamente, el derecho de acceso a la información garantiza que los ciudadanos puedan obtener la información específica que necesiten para participar activamente en la vida pública, complementando así el papel de los datos abiertos.

Los datos en formatos abiertos también pueden tener un impacto significativo en el desarrollo y la innovación. Al poner a disposición de la sociedad información pública valiosa, se impulsa la creación de nuevas aplicaciones, servicios y soluciones. Los desarrolladores, emprendedores y la sociedad civil pueden utilizar estos datos para generar valor agregado y abordar problemas públicos de manera innovadora. El derecho de acceso a la información, por su parte, asegura que los ciudadanos puedan obtener la información específica que requieran para innovar y desarrollar soluciones a los desafíos que enfrenta la sociedad.

En última instancia, tanto el derecho de acceso a la información como los datos abiertos contribuyen al fortalecimiento de la democracia. Al poner a disposición de la ciudadanía información de manera simple y concisa, se empodera a los ciudadanos y se les permite tener una visión clara y precisa de las acciones de sus gobiernos. Esta transparencia y acceso a la información son esenciales para una ciudadanía informada, participativa y capaz de ejercer sus derechos y responsabilidades en una sociedad democrática.

En resumen, la combinación del derecho de acceso a la información y los datos abiertos crea un ecosistema informativo que empodera a los ciudadanos, fortalece la democracia y promueve el desarrollo. Al garantizar el acceso a la información y fomentar su reutilización, se construye una sociedad más informada, participativa y transparente.

Cuando el poder esconde, la sociedad pregunta. Algunos pasos adelante y algunas dudas en materia de acceso a la información

Pablo Secchi* y Ana Pichón Riviere**

Introducción

Nos gusta imaginarnos el surgimiento del Estado como el establecimiento de un grupo de personas en una isla deshabitada. En un principio, predomina el desorden, dado que los miembros de la comunidad asumen diferentes roles de manera espontánea: algunos se dedican a cazar, otros al cuidado de los niños y niñas, algunos construyen refugios para garantizar la seguridad durante la noche, mientras que otros eligen hacer absolutamente nada. En resumen, bastante desorganización y un caldo de conflictos entre los habitantes.

Buscando ordenar la convivencia y principalmente garantizar la seguridad, acuerdan reglas básicas y eligen a alguien para que las haga cumplir. Es evidente que no estamos profundizado aquí en forma más profunda el pensamiento de los contractualistas como Hobbes, Locke

* Licenciado en Ciencia Política (Universidad del Salvador) y maestrando en Análisis, Gestión y Derecho Electoral (Universidad de San Martín). Trabaja temas de transparencia institucional y lucha contra la corrupción. Se especializa en temas de transparencia electoral, tema sobre el cual ha realizado diversas consultorías. Fue Chair del Civil 20 en 2018. Es Director Ejecutivo de la Fundación Poder Ciudadano, capítulo argentino de Transparencia Internacional, desde 2012.

** Consultora especializada en derechos humanos, integridad, perspectiva de género y desarrollo sostenible. Trabaja con gobiernos, organismos internacionales, empresas y organizaciones de la sociedad civil en el diseño de políticas públicas, programas de formación, investigación aplicada y acciones de incidencia. Es socia fundadora de Globaris, consultora enfocada en análisis político, legal y regulatorio, y posicionamiento estratégico. Entre 2023 y 2024 fue coordinadora de Sector Público y Relaciones Institucionales en Fundación Poder Ciudadano, donde lideró proyectos, gestionó equipos y representó a la organización en espacios clave del ámbito público y multiactor.

y Rousseau, cada uno haciendo foco en sus preocupaciones, pero entendiendo que en el contrato social la gente cede parte de su libertad en pos de que el Estado actúe en beneficio de todos.

En nuestra isla imaginaria, y por defecto profesional, el problema apareció cuando el líder empezó a acumular prerrogativas, administrar el alimento, habilitar negocios, y usar la seguridad para su beneficio, sin dar demasiadas explicaciones. Creyó, decidió que no tenía que explicar nada de lo que hacía o sobre las decisiones que tomaba. Los isleños empezaron a preguntar, y principalmente a reclamar al líder que el contrato social no incluía el derecho para él de no dar explicaciones, no mostrar stocks de pescados y cocos, y actuar de espaldas a los isleños. Simplemente confiar en él no era una gran idea, no hacer preguntas no era una posibilidad.

Aquí entra en juego el acceso a la información pública. Vamos a dar algunos saltos en la historia para llegar a la actualidad. El primero es el más complejo porque saltamos desde una isla imaginaria en el tiempo hasta Suecia en 1776, año en el cual se aprueba la primera ley de acceso a la información pública. La Ley sobre Libertad de Prensa y Acceso a Documentos Públicos, que estableció el principio de publicidad de los documentos estatales y el derecho de los ciudadanos a acceder a ellos. De ahí a 1966 en Estados Unidos, que tardó 190 años desde su independencia hasta su *Freedom of Information Act*, que establece el derecho de cualquier persona a solicitar información a organismos del gobierno federal, quizás la ley más influyente en otras legislaciones del mundo. Y damos el último salto hasta 2016 dónde, luego de varios años de trabajo e insistencia de la sociedad civil, la Argentina sanciona la Ley de Acceso a la Información Pública. Para ser justos, la primera reglamentación se da a través del Decreto N° 1172/2003.

El trabajo de la sociedad civil en aquellos años previos a la ley fue muy abundante, principalmente a fuerza de pedidos de información muchas veces no respondidos, o en el mejor de los casos respondidos a regañadientes, e incompletos, salvo honrosas excepciones. Las estrategias para acceder a información iban desde llamados telefónicos para saber si se había recibido el pedido correspondiente, reuniones explicando para qué se quería la información, y ante todo responder el peticionante constantemente a la pregunta: ¿vos quién sos para que yo te dé la información?

El siguiente paso de la sociedad civil fue la justicia. Y aquí una nota al margen. La justicia, gran aliado para que otros poderes entreguen información, suele ser el poder más reticente para entregar la propia. Pero en cuanto a garantizar el derecho de acceso a la información pública ha ido marcando el camino a fuerza de conceder amparos presentados por ciudadanos/as y organizaciones.

Si bien tribunales inferiores venían garantizando el derecho de acceso a la información pública a organizaciones y ciudadanos hubo dos fallos determinantes en la Corte Suprema a partir del año 2012:

- La Asociación por los Derechos Civiles (ADC) obtuvo un fallo a favor en 2012 en relación con un pedido de acceso a la información dirigido al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI). La ADC había solicitado información sobre contratos de prestación de servicios de salud.
- El Centro para la Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento obtuvo un fallo favorable en 2014 sobre beneficiarios de planes sociales

Aproximadamente desde el año 2000 en adelante el acceso a la información pública se convirtió en la principal arma para luchar por la transparencia y contra la corrupción por parte de la sociedad civil en la Argentina. Y con el tiempo, también una herramienta adoptada por el periodismo para llevar adelante sus investigaciones.

El acceso a la información pública es una herramienta clave en la lucha contra la corrupción, porque permite que la ciudadanía, el periodismo y las organizaciones de la sociedad civil fiscalicen cómo se manejan los recursos y las decisiones del Estado. Cuando la información es accesible, se reduce el secretismo, se dificulta el desvío de fondos y se obliga a los funcionarios a rendir cuentas. Sin transparencia, la corrupción encuentra terreno fértil; por eso, garantizar este derecho no es solo una cuestión de acceso a datos, sino una estrategia esencial para prevenir el abuso de poder y el uso indebido de recursos públicos.

En Poder Ciudadano tenemos dos tareas respecto al acceso a la información. En primer lugar, por supuesto, controlar, preguntar y poner el dedo en la llaga en aquellos datos en los cuales el Estado es reticente a entregar información. Muchas veces si se observan los grandes números del acceso a la información en, por ejemplo, el Poder Ejecutivo Nacional, al menos hasta hace algunos años, estos mostraban que

había una gran cantidad de respuestas. Pero una foto muestra menos que la película completa: los pedidos de información que no se responden son los más "jugosos" para la ciudadanía o el periodismo, son aquellos que indagan en información que los funcionarios no quieren mostrar, los que hablan de cómo se utilizan los recursos públicos, de la relación de los gobiernos con los medios de comunicación, de las reuniones que tienen los funcionarios, etc. Preguntar a través de los pedidos de acceso a la información es el primer paso de aquellos que trabajan por la transparencia y luchan contra la corrupción.

Pero además de preguntar para controlar, también buscamos conocer los límites del acceso a la información pública. Lo inscribimos en nuestra línea de "estirar los márgenes de la democracia".

El trabajo de ampliar los márgenes, en el caso del acceso a la información, se reduce a una pelea constante entre a qué tipo de información se puede acceder y a qué información no. Por supuesto que la visión desde el Estado suele ser restrictiva, y desde la sociedad civil y el periodismo expansiva. Para los no gubernamentales todo lo que está en manos del Estado puede ser accesible por la ciudadanía, salvo algunos temas que están en las excepciones que presenta la propia ley.

Un caso exitoso

El Registro Único de Gestión de Intereses de la Presidencia de la Nación es un mecanismo de transparencia en el cual los funcionarios de alto nivel del Poder Ejecutivo Nacional deben registrar y publicar las reuniones que mantienen con representantes de empresas, organizaciones de la sociedad civil, sindicatos y otros actores con intereses en las decisiones que toma el gobierno. Desde el 2016 a la actualidad este registro debería brindar transparencia sobre quiénes acceden a entrevistas con funcionarios públicos y qué temas se abordan. Es una herramienta que busca prevenir el conflicto de intereses y prevenir o transparentar el lobby. Y al mismo tiempo fortalece la rendición de cuentas de los funcionarios.

El registro debe contener información sobre fecha y lugar de la reunión, nombre del funcionario involucrado, nombre de la persona

que se reúne con el funcionario e identificación institucional, y los temas tratados en la reunión.

En Argentina existe un decreto que regula la gestión de intereses, pero los funcionarios son poco adeptos a cumplir con la obligación de registrar a quienes los visitan.

Planteado el problema de que el Poder Ejecutivo no registraba o no publicaba este registro, desde Poder Ciudadano se nos ocurrió salir del laberinto por arriba. Acceder al registro no servía porque generalmente estaba incompleto, o no se publicaban las reuniones. Pero pensamos en la posibilidad de solicitar un documento que debía tener registro de quien visitaba al presidente de la Nación, no solo en la casa de gobierno sino también en su residencia oficial.

El 2 de agosto de 2016, Poder Ciudadano obtuvo copias de los registros de visitas a la Residencia Presidencial de Olivos correspondientes a los períodos de gobierno comprendidos entre 2007 y 2016. Esta información fue obtenida mediante una solicitud de acceso a la información pública, reafirmando el derecho de la ciudadanía a conocer detalles sobre la gestión estatal y el uso de bienes públicos.

La solicitud fue presentada el 23 de junio ante la Casa Militar, con el objetivo de acceder a datos sobre los ingresos y egresos de personas a la Quinta Presidencial de Olivos. En respuesta, se entregaron cinco anexos que contienen aproximadamente 2806 páginas, en las cuales se detallan, entre otros datos, el nombre y apellido de cada visitante, así como la fecha y el horario de ingreso a la residencia oficial.

A partir de este pedido cambió radicalmente la forma en la que se investigan las relaciones de los presidentes con el sector privado, con jueces, con otros funcionarios. Y se agregó un elemento fundamental a la hora de avanzar con investigaciones en casos de corrupción.

Haciendo un resumen de lo más explosivo que produjo la práctica de acceder a las planillas de ingresos de los edificios públicos, porque este pedido luego se extendió a la Casa Rosada, y al Congreso de la Nación, podemos encontrar los siguientes casos: un presidente que jugaba al pádel con jueces;[1] información pedida a Poder Ciudadano

1. Disponible en: https://www.ambito.com/politica/mesa-judicial-m/no-es-comun-que-jueces-y-fiscales-jueguen-al-paddle-macri-n5181358 [fecha de consulta: 25/03/2025].

para corroborar la veracidad de los cuadernos de Centeno;[2] fiesta de un presidente en medio de la pandemia en la Quinta de Olivos,[3] visitas de empresarios Cripto que envuelve una investigación al Presidente de la Nación en un posible caso de estafa.

Como se puede observar los últimos tres presidentes de la democracia se vieron afectados por la información que puede surgir de pedir la planilla de ingreso a edificios públicos.

Este pedido de acceso a la información fue original porque buscó justamente extender los márgenes del acceso a la información pública. Sin embargo, el acceso a esta información nunca fue fácil y sigue generando discusiones con el Poder Ejecutivo.

En 2018, Poder Ciudadano volvió a solicitar información sobre los ingresos a la Quinta de Olivos durante los años 2016 y 2017. En ese momento, el gobierno de Mauricio Macri rechazó el pedido, argumentando que la divulgación de esos datos podría comprometer la integridad del presidente. En este caso, Poder Ciudadano recurrió a la Agencia de Acceso a la Información Pública –órgano de revisión– que resolvió la publicidad de la información e instó al Poder Ejecutivo a entregarla ya que no se encontraba debidamente fundada la excepción que se había interpuesto. Ante esta intimación es que la Secretaría General de la Presidencia presentó un listado de nombres y apellidos en orden alfabético, sin información relevante como la fecha, o la hora de ingreso y salida, que en teoría eran las personas que habían ingresado a Olivos a visitar al presidente.[4] Sin embargo, ese listado no era completo ni veraz. Frente a esta respuesta Poder Ciudadano se presentó nuevamente en la Agencia de Acceso a la Información Pública. En esta ocasión la Agencia hizo, por un lado, un análisis de la información solicitada y de la respuesta brindada por la Secretaría General de la Presidencia y por otro un test de interés público. Concluyó que la información entregada

2. Disponible en: https://www.cronista.com/economia-politica/Cuadernos-K-asi-figuran-las-visitas-de-Baratta-en-el-libro-de-ingresos-a-Olivos-20180802-0028.html [fecha de consulta: 25/04/2025].

3. Disponible en: https://www.lanacion.com.ar/politica/polemica-por-ingresos-a-olivos-en-el-cumpleanos-de-alberto-fernandez-en-pleno-aislamiento-nid29072021/ [fecha de consulta: 25/03/2025].

4. Disponible en: https://poderciudadano.org/el-gobierno-se-niega-a-hacer-publico-el-registro-de-ingresos-a-la-quinta-de-olivos/ [fecha de consulta: 25/03/2025].

por el organismo no cumplía con los requisitos de completitud ya que se habían detectado casos de reuniones y encuentros que no figuraban ni en el listado entregado ni el registro de audiencias y que en definitiva no se habían entregado los registros de ingresos, sino que se había creado un documento nuevo. Como consecuencia de esta nueva resolución la Secretaría General de la Presidencia ingresó al Registro de Incumplidores que llevaba la Agencia.

Paradójicamente, la administración de Cambiemos sí había proporcionado estos datos cuando se trataba del período de gobierno de Cristina Fernández de Kirchner.

Sin obtener en tiempo y forma una respuesta satisfactoria, se recurrió a la Justicia, que en primera y segunda instancia determinó que se estaba violando el derecho de acceso a la información pública. Finalmente, y ante los fallos de la justicia, Poder Ciudadano pudo acceder a la información.

Es recurrente en la administración pública que acceder a determinado tipo de información no implica que esa información vaya a ser obtenida con facilidad por otro actor o en otra instancia en el futuro. Generalmente los cambios de gestión hacen que los esfuerzos y desafíos retrocedan y de alguna manera se tengan que volver a recorrer algunos caminos ya andados.

Es tan relevante la información sobre los ingresos a la residencia de Olivos como a la Casa Rosada que este pedido se hace de manera periódica y toda la información es publicada en formatos abiertos en el Portal de Datos Abiertos[5] de Poder Ciudadano para que sea accesible a toda la ciudadanía. Al mismo tiempo, muchos periodistas han tomado como práctica cotidiana el pedido de esta información.

Un caso con pocas miras al éxito

Hablando de intentar correr los márgenes del acceso a la información, durante la pandemia intentamos acceder a la información sobre los contratos de compra de vacunas contra el COVID-19, a las actuaciones administrativas ante el Ministerio de Salud de la Nación sobre

5. Disponible en: https://poderciudadano.org/categoria/datos-abiertos/ [fecha de consulta: 25/03/2025].

esas compras, y a los respectivos informes de la Auditoría General de la Nación. Se trata de tres casos que actualmente Poder Ciudadano se encuentra litigando ante la Justicia Federal. Los pedidos de información sobre la compra de vacunas y las actuaciones administrativas pasaron por la Agencia de Acceso a la Información Pública sin resultados favorables para la organización.

Los dos primeros casos fueron denegados por el Ministerio de Salud de la Nación por considerar que esa información estaba protegida por la confidencialidad de los contratos, cuando el argumento del Poder Ciudadano es que efectivamente los contratos pueden contener cláusulas de confidencialidad, pero no todo el contrato es confidencial. Entendemos que en todo caso se deberían haber entregado los contratos y las actuaciones con el sistema de tachas correspondiente. A pesar de la diferencia en el objeto de las solicitudes, en la justicia se declaró la conexidad de ambas causas. Finalmente, en primera instancia se falló en contra del acceso a la información y a favor de la confidencialidad de la información requerida. En segunda instancia no se falló de acuerdo con el objeto de la demanda del Poder Ciudadano, sino que se ordenó al Ministerio de Salud que emita un nuevo acto administrativo, ya sea fundamentando mejor la denegatoria o bien entregando la información.

En consecuencia, se presentó un Recurso Extraordinario Federal, es decir se recurrió ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación para que dirima la situación, donde se encuentra pendiente de resolución.

Distinto es el caso de los informes de la Auditoría General de la Nación (AGN). Los informes de la AGN sobre la compra de vacunas son acerca del cumplimiento normativo de los contratos celebrados en el marco de la Ley N° 27573 (Ley de vacunas destinadas a generar inmunidad adquirida contra el COVID-19), elaborados por la Gerencia de Control de Gestión del Sector No Financiero.[6]

Dada la negativa de acceder a los contratos, como se señaló antes, Poder Ciudadano quiso acceder a estos informes, sin embargo, se terminó considerando denegado el acceso a información pública en el momento en que dichos informes fueron declarados confidenciales.

6. Disponible en: https://vacunas.poderciudadano.org/wp-content/uploads/2023/06/Amparo-AGN-Auditoria-Vacunas.pdf [fecha de consulta: 25/03/2025].

En primera instancia se falló en contra del acceso a la información y se encuentra apelado y pendiente de resolución en la Cámara Nacional de Apelaciones. De hecho, el juez consideró que como no se había hecho un pedido de acceso a la información pública, al considerar Poder Ciudadano suficiente la declaración de documentos confidenciales, no se configuraba el incumplimiento, en tanto consideró que

> La accionante debió haber requerido previamente en sede de la parte demandada la información pública con la que pretendía, y recién en caso de negativa o de haber recibido tal información de manera defectuosa, podrá requerir el auxilio judicial mediante la interposición de una acción de amparo. Por ello, entiendo que resulta imprescindible la solicitud administrativa inicial que active el procedimiento de acceso a la información pública en los términos de la Ley N° 27275, y en su caso, habilite la instancia judicial.[7]

Qué dispendio de recursos sería pedir información a la AGN que ya tomó la decisión de clasificar de confidenciales los informes. Vale recordar que en el caso de los organismos que dependen del Poder Legislativo, la única opción es la Justicia Federal ya que no cuenta con un órgano de revisión como lo tiene el Poder Ejecutivo. El artículo 15 sobre el reclamo de incumplimiento claramente establece que se puede presentar ante una denegatoria o ante cualquier incumplimiento a la Ley N° 27275.

En ambos casos se falló en contra de la transparencia y se exigen cosas que no son necesarias como la solicitud de información previa o apartarse del objeto de la demanda y solicitar al Ministerio de Salud que dicte nuevo acto administrativo, dilatando así los tiempos y recursos tanto del Poder Ejecutivo, del Poder Judicial, y los escasos recursos que puede tener una organización de la sociedad civil. Trabas en el camino.

En septiembre de 2025 el Poder Ejecutivo promulgó un nuevo decreto reglamentario de la ley de acceso a la información pública. En principio este no sería un problema salvo por el hecho de que es más restrictivo para este derecho, aumenta la discrecionalidad de los funcionarios, y por sobre todo es contrario a la Ley.

7. CSJN, "Fundación Poder Ciudadano c/ Auditoría General de la Nación - LEY 27573 s/ Amparo Ley 16986", Considerando IX, sentencia de Primera Instancia, 2023.

Si bien en términos generales la Ley Nacional N° 27275 suscribe en sus definiciones los mismos preceptos que los estándares internacionales, el Decreto N° 780/2024 reglamenta estas definiciones, eliminando elementos que resultan fundamentales: un documento público ya no puede entenderse como "en cualquier soporte"; y se excluye expresamente de ser objeto de pedidos de información "a la deliberación, los papeles de trabajo o el examen preliminar de un asunto".

Otro ejemplo a través del cual se amplía el régimen "acotado" de excepciones y la discrecionalidad del funcionario es la reglamentación del inciso j) de la Ley de Acceso a la Información Pública vinculada a la "Información que pueda ocasionar un peligro a la vida o seguridad de una persona". En este sentido la reglamentación agrega tres nuevos supuestos:

- "Por su especificidad, pueda ser utilizada para identificar rutinas, desplazamientos y ubicaciones de una persona". Esto significa por ejemplo que se podría denegar información sobre los viajes de un funcionario/a, es decir datos sobre costos del viaje, composición del equipo de la misión, finalidad del viaje, uso de aviones oficiales o vuelo en línea comercial.
- "Su conocimiento público, difusión o divulgación pueda, directa o indirectamente, causar daños y perjuicios"; o, aquí se abre la discrecionalidad del funcionario para determinar si esa información puede o no causar un daño.
- "Se encuentre relacionada con denuncias o investigaciones en curso que, de hacerse pública, pueda poner en riesgo a denunciantes, testigos, víctimas o cualquier otra persona involucrada". El uso de esta excepción podría llevar a la falta de acceso de casos de interés público como podría ser el juicio por la fiesta de Olivos (Olivos Gate). Este agregado abre una nueva puerta cuando ya existen normas y excepciones específicas para trámites de denuncias como la UIF o la OA, e incluso el acceso a causas judiciales.

Otro inciso que se contradice con los principios de la ley y restringe lo reglamentado por el Decreto N° 206/16 es en materia de datos personales. El inciso derogado establecía una serie de supuestos que reforzaban los principios de transparencia y máxima divulgación, sobre todo en aquello vinculado a la presunción de publicidad de la

información "cuando los datos estén relacionados con las funciones de los funcionarios públicos". Sin embargo, la nueva reglamentación limita la aplicación de la excepción "cuando los datos estén estrechamente relacionados con las competencias de los funcionarios públicos". Qué pasa entonces en los casos en que un funcionario/a actúa por fuera de sus competencias, como se ejecuta la rendición de cuentas de casos como el de Romina Picolotti en el que se usaron fondos públicos para fines privados.

A pesar del tiempo transcurrido desde la primera norma de acceso a la información pública y habiéndose zanjado cuestiones básicas, el miedo y la incomodidad han llevado a un gran retroceso en esta agenda.

Termómetro del acceso a la información pública

A raíz de la promulgación del nuevo decreto reglamentario, Poder Ciudadano lanzó un Laboratorio de Acceso a la Información Pública con la finalidad de obtener información sobre la implementación de la ley en esta gestión.

Entre los meses de septiembre de 2024 y febrero de 2025 se realizaron más de 60 pedidos de acceso a la información pública. Los resultados son alarmantes: En un 35% de los casos no se recibió respuesta alguna por parte de los organismos requeridos, de los casos de los que sí se recibió respuesta el 47% fueron una respuesta incompleta. De los casos en los que sí se recibió respuesta 6 casos fueron denegados y en sólo uno de ellos el Laboratorio consideró que estuvo bien denegado acorde a los parámetros de la Ley N° 27275.

La calidad de la respuesta es fundamental para el acceso a la información pública. Por ello, la denegatoria debe cumplir siempre los más altos estándares, ya que la denegatoria de un derecho no puede admitir ambigüedades, argumentos faltos de un contenido jurídico idóneo, o simples menciones sin contenido. Por esto los estándares internacionales plantean la necesidad de establecer, frente a los pedidos de información que tensionen el derecho de pedir información y la protección de cierto tipo de datos en manos del Estado, pruebas, testeos, sobre qué prima sobre qué. Así, las autoridades tienen en las pruebas de daño y de interés público, herramientas para fundamentar

sus decisiones, de manera transparente y respetuosa de los principios de presunción de publicidad y máxima divulgación.

Por otra parte, en materia de plazos, se podría decir que los organismos han cumplido, en promedio, con los plazos de la ley, en tanto han requerido un tiempo aproximado 27 días hábiles, sin embargo, solo el 40% de los pedidos fueron respondidos dentro del plazo.

La Corte Suprema: un aliado en el acceso a la información

Poder Ciudadano tiene varios casos en la Corte Suprema, ya hemos mencionado el caso de las vacunas y los procedimientos administrativos para sus compras, y otros casos en que la organización es patrocinante desde su clínica jurídica. Si la Corte Suprema de Justicia de la Nación es consistente con las interpretaciones hechas en el pasado en relación con el Decreto N° 1172/03 en lo que respecta a el acceso a información pública, debería fallar a favor del interés público y de la falta de denegatorias satisfactorias.

En tanto, por interés público, en diversos casos como "CIPPEC c/ PAMI"; "Garrido c/ AFIP" o "Gustiani c/ YPF", han considerado cuestiones como el hecho de que una empresa como YPF realiza actividades trascendentes donde se encuentra comprometido el interés público, y que por ende "no puede, en el marco de los principios de una sociedad democrática y de acuerdo con la jurisprudencia reseñada, negar información de indudable interés público, que hace a la transparencia y a la publicidad de su gestión".[8]

Por su parte, en el caso PAMI consideró 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

8. CSJN, "Giustiniani, Rubén Héctor c/ YPF – s/ amparo por mora". Considerando 17. Disponible en: https://www.cij.gov.ar/nota-18918-La-Corte-orden--que-se-hagan-p-blicas-las-cl-usulas-del-acuerdo-firmado-por-YPF-y-Chevron-para-la-explotaci-n-de-hidrocarburos-en--Vaca-Muerta-.html

> forma severa derechos que son reservados –como se verá– a cualquier ciudadano, en tanto se trata 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.[9]

Ahora bien, sobre la fundamentación de una denegatoria la CSJN ha dicho en el fallo Savoia de 2019 que

> … los sujetos obligados solo pueden rechazar un requerimiento de información si exponen, describen y demuestran de manera detallada los elementos y las razones por las cuales su entrega resulta susceptible de ocasionar un daño al fin legítimamente protegido. De esta forma, se evita que, por vía de genéricas e imprecisas afirmaciones, pueda afectarse el ejercicio del derecho y se obstaculice la divulgación de información de interés público. (Fallos: 338:1258, considerando 26. A nivel legislativo ver artículos 1, 2, 8 y 13 de la ley 27275).[10]

Teniendo en cuenta estos antecedentes, la pregunta es si la CSJN tomará sus propias decisiones en consideración a la hora de fallar, no pareciera que las instancias inferiores las estuvieran tomando como se ve en los fallos en contra del acceso a la información pública que Poder Ciudadano tiene en sede judicial.

Conclusión

El acceso a la información pública no es solo un derecho fundamental, sino también una herramienta esencial para la transparencia y la rendición de cuentas. La experiencia de Poder Ciudadano demuestra que, aunque las leyes son un avance, su efectividad depende de la constante vigilancia y exigencia de la sociedad civil, el periodismo y la pelea en la justicia.

9. CSJN, "Asociación Derechos Civiles c/ EN-PAMI- dto.1172/03 s/ amparo le y16.986". Considerando 7. Disponible en: https://www.cij.gov.ar/nota-10405-La-Corte-Suprema-reconocio-el-derecho-de-los-ciudadanos-de-acceso-a-la-informacion-publica.html

10. CSJN, "Savoia, Claudio Martín c/ EN - Secretaria Legal y Técnica (Decreto N° 1172/03) s/ amparo ley 16986". Considerando 10. Disponible en: https://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-savoia-claudio-martin-secretaria-legal-tecnica-dto-1172-03-amparo-ley-16986-fa19000031-2019-03-07/123456789-130-0009-1ots-eupmocsollaf

A lo largo de los años, el trabajo de organizaciones, periodistas y ciudadanos ha permitido exponer relaciones de poder, decisiones cuestionables y potenciales casos de corrupción. Sin embargo, el acceso a la información sigue siendo un terreno en disputa, donde los gobiernos intentan restringirlo y la sociedad civil lucha por ampliarlo.

El caso de los registros de visitas a la Quinta de Olivos es un claro ejemplo de cómo la insistencia y la estrategia pueden abrir nuevas puertas en la búsqueda de transparencia. Pero también deja en evidencia que cada avance logrado puede ser revertido si no se sigue presionando.

Es por esto, que el desafío no es solo garantizar que el acceso a la información pública se mantenga, sino seguir explorando sus límites, ampliando su alcance y promoviendo su uso ciudadano. Solo así se podrá evitar que el contrato social de nuestra isla imaginaria –y de nuestra realidad– se convierta en un cheque en blanco para quienes están en el poder. Porque, al igual que en aquella isla, donde los habitantes entendieron que confiar ciegamente en su líder era una apuesta peligrosa, en nuestra democracia tampoco podemos darnos el lujo de aceptar la ausencia de respuestas y de rendición de cuentas. Preguntar, exigir y fiscalizar no es una opción, es la única forma de garantizar que el poder siga estando al servicio de la sociedad y no de unos pocos.

Transparencia en retroceso: obstáculos al acceso a la información pública y su impacto en el derecho a protestar en Argentina. El caso de las protestas y el Ministerio de Seguridad de la Nación

Mariela Belski* y Noelia Garone**

Introducción

Desde la asunción de Javier Milei, el gobierno argentino ha impulsado una narrativa regresiva que ubica al disenso como amenaza y a la protesta social como un acto de desestabilización. En nombre del "orden público" y bajo la lógica del "enemigo interno", se han desplegado normativas y prácticas que erosionan de manera sistemática derechos fundamentales, entre ellos el acceso a la información pública. Esta ofensiva no solo restringe el derecho a saber, sino que debilita uno de los pilares básicos de toda democracia: la posibilidad de controlar el poder estatal. En este contexto, analizar los retrocesos normativos y las denegatorias ilegítimas por parte del Estado no es un ejercicio técnico, sino un acto urgente de defensa del espacio cívico.

El acceso a la información pública es un derecho humano esencial. Fortalece la consolidación, el funcionamiento y la preservación de los sistemas democráticos. Además, tiene un rol instrumental clave para el ejercicio de otros derechos.

El ejercicio de este derecho promueve la transparencia y la rendición de cuentas, combate la corrupción y facilita la participación de

* Directora Ejecutiva de Amnistía Internacional Argentina. Abogada feminista especializada en derechos humanos, con una amplia trayectoria regional e internacional en activismo, incidencia y gestión de organizaciones de la sociedad civil. Ha trabajado como consultora para el PNUD y la UNESCO. Actualmente integra el grupo asesor de la sociedad civil de ONU Mujeres en Argentina y es embajadora de She Decides.
** Directora de Promoción y Protección de los DDHH en Amnistía Argentina. Abogada especialista en Derechos Humanos y Docente Universitaria.

las personas en los asuntos públicos.[1] En particular, acceder a la información en poder del Estado permite conocer la manera en que el gobierno se desempeña, posibilitando así el control de la ciudadanía y tornándose un instrumento fundamental para afianzar y fortalecer el sistema democrático.

Sin embargo, y presumiblemente por ello, los Estados no siempre se muestran respetuosos a que las personas y organizaciones ejerzan plenamente este derecho.[2]

A continuación, se analizará el ejercicio de este derecho en relación con el derecho a la protesta y las barreras que ha interpuesto el Estado argentino para un control eficaz sobre la gestión gubernamental sobre los operativos policiales que intervienen durante las protestas.

El acceso a la información pública y el marco regulatorio argentino

Si bien nuestro país fue uno de los últimos países de la región en contar con una norma que reglamentara el ejercicio del derecho de acceso a la información pública,[3] la Ley N° 27275[4] se considera una norma de avanzada, en línea con los más altos estándares internacionales e interamericanos en la materia.

Esta norma encuentra entre sus pilares al *principio de transparencia y máxima divulgación*[5] según el cual cualquier información en manos de los sujetos obligados debe ser completa, oportuna y accesible, sujeta a un claro y preciso régimen de excepciones que deberán estar

1. CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, "El Derecho de Acceso a la Información. Informe 2009".

2. Chequeado y UNESCO, "Acceso a la información pública en América Latina: Muchas respuestas, pocos detalles", 2018. Disponible en: https://chequeado.com/wp-content/uploads/2018/09/Informe-acceso-a-la-informacio--n-America-Latina.pdf

3. Veinticinco países de la región cuentan con leyes de acceso a la información, Costa Rica fue el último país en aprobar una ley en 2024. Argentina aprobó la Ley N° 27275 en el año 2016 cuando ya otros 21 Estados habían aprobado las propias. Comisión Económica de América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio del Principio 10. Disponible en: https://observatoriop10.cepal.org/es/mapas/america-latina-caribe-paises-que-cuentan-ley-acceso-la-informacion-publica-ano-promulgacion

4. La Ley N° 27275 fue reglamentada por el Decreto N° 206/2017.

5. Ley N° 27275, art. 1.

definidas por ley y ser legítimas y estrictamente necesarias en una sociedad democrática. A su vez, el espíritu de esta norma parte del propio principio interamericano que establece que *la información pertenece a las personas*, "no es propiedad del Estado y el acceso a ella no se debe a la gracia o favor del gobierno; éste tiene la información sólo en cuanto representante de los ciudadanos".[6] Finalmente, la guía el *principio in dubio pro petitor*,[7] de acuerdo con los cuales debe buscarse la interpretación más favorable al ejercicio de ese derecho.

La sociedad civil celebró la sanción de esta norma, resultado de años de trabajo. Su implementación permitió incrementar la transparencia, combatir la corrupción y fortalecer la confianza en las instituciones democráticas. También empoderó a la ciudadanía, al facilitar herramientas para mejorar su calidad de vida y participar activamente en los asuntos públicos.

La Ley N° 27275 es de aplicación para los todos los poderes del Estado nacional, esto es, Administración Pública nacional centralizada y descentralizada, el Poder Legislativo y los órganos que funcionan en su ámbito y el Poder Judicial de la Nación, junto con empresas y sociedades del Estado nacional y en las que sea parte, Banco Central (BCRA), empresas privadas que prestan servicios públicos, Instituciones o fondos administrados por el Estado nacional, empresas, partidos políticos, sindicatos, universidades y cualquier entidad privada a la que se le hayan dado fondos públicos, entre otros.[8] Las provincias y municipios, y cualquiera de sus poderes públicos, elaboran sus normas de acceso a la información.

Asimismo, se crea en la misma ley, en su capítulo IV, artículo 19 la Agencia de Acceso a la Información Pública (en adelante AAIP) que encuentra entre sus funciones el monitoreo de la transparencia en la gestión, el acceso a la información y la protección de los datos personales, abordando los desafíos actuales en línea con los más altos estándares nacionales e internacionales. Ante ella, pueden presentarse reclamos ante la denegatoria del acceso o protección de los derechos bajo su competencia.

6. Principios de Lima, Ciudad de Lima, 2000, Principio 4.

7. Ley N° 27275, art. 1.

8. Ibídem, art. 7.

La Ley N° 27275 estableció un sistema de protección amplio, en línea con las normas y estándares internacionales, a través del cual solo puede denegarse la información que se encuentra específicamente exceptuada en el artículo 8. Se puede solicitar toda información relacionada con programas, decisiones, acciones y todo tipo de dato contenido en documentos de cualquier formato que generen, obtengan, transformen, controlen o custodien los sujetos obligados.

Limitaciones al derecho al acceso a la información pública a través del exceso reglamentario de los Decretos Nº 206/2017 y Nº 780/2024

A través de dos decretos reglamentarios, el Poder Ejecutivo ha limitado el amplio alcance normativo y espíritu de la Ley.

El 27 de marzo de 2017, unos meses después de la sanción de la ley, el PEN dictó el Decreto Reglamentario N° 206/2017. Allí, se agregó un supuesto adicional, el de la seguridad interior,[9] por el cual los sujetos obligados se podrían exceptuar de entregar información de carácter público en las excepciones dispuestas por el artículo 8. Estableció que

> 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.[10]

Este supuesto no se encuentra dispuesto en la Ley N° 27275, siendo que los términos "seguridad interior", "política exterior" y "defensa nacional"[11] refieren a cosas muy distintas. Mientras la "defensa nacio-

9. La Ley de Seguridad Interior es la Ley N° 24059 y define como seguridad interior a "la situación de hecho basada en el derecho en la cual se encuentran resguardadas la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional"(art. 2) agregando en su art. 4 que "[l]a seguridad interior tiene como ámbito espacial el territorio de la República Argentina, sus aguas jurisdiccionales y su espacio aéreo".

10. Decreto N° 206/2017, art. 8. El resaltado es propio.

11. El artículo 4 de la Ley de Defensa Nacional hace énfasis en esta distinción, indicando que "para dilucidar las cuestiones atinentes a la Defensa Nacional, se deberá tener

nal" –excepción incluida dentro del art. 8 inc. a– refiere a una protección contra factores externos, la "seguridad interior" –supuesto que incluye, en exceso de las atribuciones del Poder Ejecutivo, el Decreto Reglamentario– hace referencia justamente a la seguridad y resguardo de los derechos de los habitantes en el ámbito interno del país.

Esto no es solo contrario a los principios que la propia Ley dispone en su artículo 1 –tales como el de máxima divulgación y el alcance limitado de las excepciones– sino que resulta violatorio de las disposiciones constitucionales que regulan las facultades reglamentarias del Poder Ejecutivo.

No constituye un dato menor que el artículo 8 inciso a) no haga referencia a la seguridad interior. Si el legislador hubiese querido incluir una excepción por razones de seguridad interior, como pretendió hacerlo el decreto reglamentario, lo podría haber hecho. Pero no lo hizo. Es más, en los debates legislativos se observa cómo se intentó incorporar una referencia al concepto de "seguridad interior" dentro del artículo y, sin embargo, dicho término no se encontraba ni en el proyecto original del texto de la ley, ni en el que fue finalmente sancionado.[12] Es decir, el legislador deliberadamente dejó fuera de la excepción la información referida a la seguridad.

Visto de manera armónica con el resto del ordenamiento jurídico, esa decisión del legislador a su vez es consistente con el hecho de que, mientras que las leyes de Defensa Nacional y Política Exterior contemplan expresamente la existencia de información de carácter reservado, confidencial, o secreto en su articulado (la primera en sus arts. 34 segundo párrafo, y la segunda en sus arts. 21 incs. i y j, y 23 inc. f), la Ley de Seguridad Interior no contiene ningún artículo que refiera a información de carácter reservado, confidencial o secreto en poder del Ministerio de Seguridad.

---

permanentemente en cuenta la diferencia fundamental que separa la Defensa Nacional de la Seguridad Interior. La seguridad Interior será regida por una Ley Especial".

12. Cámara de Senadores de la Nación, 13ª Reunión, 5ª Sesión ordinaria, 07/09/2016. Versión taquigráfica, p. 12. Disponible en: https://www2.hcdn.gob.ar/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/debates/leyes_27000.html. Ver también el dictamen de la minoría: Cámara De Senadores de la Nación, Comisión de Asuntos Constitucionales, De Presupuesto y Hacienda y De Justicia y Asuntos penales. Dictamen de la Minoría en Comisión, Sesiones Ordinarias de 2016.

Por su parte, el 2 de septiembre de 2024 se publicó el Decreto N° 780/24, que reglamenta por primera vez 6 artículos de la Ley N° 27275 de Derecho de Acceso a la Información Pública y modifica un artículo de la reglamentación vigente en el Decreto N° 206/17, vinculado a las excepciones al ejercicio de este derecho.

Entre algunos de sus problemas, encontramos la reducción del concepto de lo que debe considerarse información pública contrariando el espíritu amplio de la Ley y nuevamente a través de un Decreto Reglamentario se incorporan excepciones a la información que debe ser proveída por las autoridades.

En primer lugar, el artículo 3 del Decreto modifica los conceptos de lo que debe entenderse por "información pública" y "documentos" a los efectos del ejercicio del derecho. Las modificaciones introducidas implican una limitación al tipo de información a la que la ciudadanía puede acceder mediante una solicitud.

La ley define a la "información pública" como "todo tipo de dato contenido en documentos de cualquier formato que los sujetos obligados enumerados en el artículo 7° de la presente ley generen, obtengan, transformen, controlen o custodien". El decreto del Poder Ejecutivo crea una categoría no prevista, relacionada a la "información que contenga datos de naturaleza privada".[13]

Esta categoría no es clara y puede dar lugar a ambigüedades que en los hechos restrinjan el derecho. Los datos que posee el Estado los posee generalmente en relación con la función pública, y puede ser pasible de restricción en caso de que se vulnere algún derecho de las personas involucradas o si la difusión de la información supone o no una afectación al interés público; y no –como establece este reglamento– disponiendo de forma generalizada su reserva de la información. Además, el decreto dispone que no debe divulgarse la información cuando hay "ausencia de un interés público comprometido", sin brindar ningún tipo de precisión del alcance del sentido de estas palabras.

13. El Decreto dispone que "No se entenderá como información pública a aquella que contenga datos de naturaleza privada que fueran generados, obtenidos, transformados, controlados o custodiados por personas humanas o jurídicas privadas o por la ausencia de un interés público comprometido, ajenos a la gestión de los sujetos obligados enumerados en el artículo 7 de la Ley N° 27275 y su modificatoria".

En segundo lugar, la ley establece que "documento" es "todo registro que haya sido generado, que sea controlado o que sea custodiado por los sujetos obligados enumerados en el artículo 7 de la presente ley, independientemente de su forma, soporte, origen, fecha de creación o carácter oficial". A pesar de que la ley no hace ningún tipo de excepción, el Decreto N° 780/24 no considera documentos de carácter público a "las deliberaciones preparatorias y papeles de trabajo, o el examen preliminar de un asunto".

La falta de una definición concreta acerca de qué se entiende por "deliberaciones preparatorias y papeles de trabajo" admite la discrecionalidad en la interpretación de los distintos funcionarios o funcionarias que intervengan. En efecto, hay cierta información acerca de las deliberaciones preparatorias y de los papeles de trabajo que podría darse a publicidad sin que esto supusiera una lesión a un interés público, como puede ser la información sobre las personas involucradas en la elaboración de las normas o que intervienen en los expedientes administrativos, que son por naturaleza públicos.

Entre los principios internacionales que incorporó la Ley N° 27275 se encuentra la presunción de que la información es pública y el secreto es la excepción. Esto quiere decir que no podrá accederse a información únicamente si está abarcada por un puñado de excepciones que, a su vez, deben estar establecidas taxativamente en la norma, ser limitadas y proporcionales a una sociedad democrática. Sin embargo, el Decreto introduce nuevos supuestos de excepción amplios y ambiguos no previstos por la ley.

Por otra parte, nuevamente encontramos excepciones dispuestas de manera excesiva a través de un decreto reglamentario. El inciso j del artículo 8 de la Ley N° 27275, exceptúa a los sujetos obligados de proveer la "información que pueda ocasionar un peligro a la vida o seguridad de una persona". Sin embargo, se reglamentó este supuesto en un sentido distinto del previsto en la norma.

El Decreto establece esta excepción de forma vaga e imprecisa y otorga un amplio margen de discrecionalidad a los responsables de acceso a la información que no es admitida por la ley ni por la jurisprudencia en la materia, ya que colisiona con el principio de transparencia y máxima divulgación.

En particular, el Decreto dispuso que

> … la excepción será aplicable a toda información que: 1. por su especificidad, pueda ser utilizada para identificar rutinas, desplazamientos y ubicaciones de una persona; o 2. su conocimiento público, difusión o divulgación pueda, directa o indirectamente, causar daños y perjuicios; o 3. se encuentre relacionada con denuncias o investigaciones en curso que, de hacerse pública, pueda poner en riesgo a denunciantes, testigos, víctimas o cualquier otra persona involucrada.

Esta reglamentación desnaturaliza la esencia de las previsiones legales, en tanto se extralimita en los supuestos que la ley pretendió abarcar.

El supuesto del inciso 1 permitiría adoptar una concepción absoluta de esta información que impidiera conocer, en última instancia, por ejemplo, datos vinculados al destino de los viajes oficiales de los/as funcionarios/as o al control del ingreso de la residencia presidencial. La amplitud con que esta excepción es impuesta por vía reglamentaria y en un sentido contrario a los otros supuestos legales que permiten acceder a la información y a los estándares internacionales en la materia.

El inciso 2 dispone que no debe darse a publicidad toda la información cuya divulgación pueda "causar daños y perjuicios", fórmula que podría, por ejemplo, extenderse a supuestos de daños patrimoniales o morales, en clara contraposición de lo perseguido por la ley que sólo refiere a "la vida o seguridad de una persona". En el artículo de la ley que pretende reglamentar, se refiere a un peligro para la vida y la seguridad de una persona, no de cualquier tipo de daño.

En relación con la excepción prevista en el inciso 3, la prohibición se hace extensiva a toda la información vinculada con estas denuncias o investigaciones, cuando la ley prevé el principio de disociación mediante la aplicación de un sistema de tachas de la información que pudiera poner en peligro la vida o seguridad de una persona. En este sentido, debe excluirse la menor cantidad de información posible y darse a publicidad el resto, para permitir ejercer un control sobre el actuar de las y los funcionarios públicos.

Debe tenerse presente que el principio de máxima divulgación implica que el régimen de excepciones previsto en la ley debe interpretarse restrictivamente, pauta que también rige para la Administración al dictar las normas reglamentarias. Así, no puede el Poder Ejecutivo

imponer restricciones donde la ley no las impuso o ampliar las existentes a supuestos no previstos.

Como puede verse en ambos casos, los decretos del Poder Ejecutivo excedieron ostensiblemente sus potestades reglamentarias e incorporaron excepciones al acceso a la información que no estaban prevista en la ley. Al alterar la esencia y los principios de la Ley N° 27275 resulta a todas luces inconstitucional.

El artículo 99 inciso 2 de la Constitución Nacional dispone que, entre las atribuciones del Poder Ejecutivo está la de expedir las instrucciones y reglamentos que sean necesarios para la ejecución de las leyes de la Nación "cuidando de no alterar su espíritu con excepciones reglamentarias". En este punto, el artículo 8, inc. a) del decreto reglamentario directamente dispuso una excepción adicional a las previstas legalmente, lo que además de contradecir la Ley N° 27275 que viene a reglamentar, atenta contra el principio de supremacía legal contenido en el artículo 31 de la Constitución Nacional y es un claro exceso del Poder Ejecutivo de los límites que su art. 99 inciso 2 establece para garantizar la división de poderes.

Tal como ha sostenido nuestra Corte Suprema, el exceso reglamentario se configura:

> … cuando una disposición reglamentaria desconoce o restringe irrazonablemente derechos que la ley reglamentada otorga, o de cualquier modo subvierte su espíritu y finalidad, ello contraría la jerarquía normativa y configura un exceso en el ejercicio de las atribuciones que la propia Constitución concede al Poder Ejecutivo.[14]

¿Cuál es el espíritu y finalidad de la Ley N° 27275? Esta norma tiene por objeto de garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública, promover la participación ciudadana y la transparencia de la gestión pública y se funda en principios claros como el que indica que "toda la información en poder del Estado se presume pública, salvo las excepciones previstas por esta ley" entre las que no deliberadamente no se incluyó la seguridad interior.

Asimismo, tanto la CSJN como la Corte Interamericana sostienen que *las restricciones al* derecho a acceder a información en manos del

14. CSJN, Fallos 322:1318, "Tantucci, Oscar Ricardo c/ E.N.-M de Educación y Justicias/ empleo público", Considerando 8. En el mismo sentido, ver Fallos: 318:1707.

Estado deben estar previa y claramente fijadas por una ley en sentido formal y, a su vez, responder a alguno de los objetivos permitidos por los instrumentos de derechos humanos en la materia.

Un decreto reglamentario no constituye una ley en sentido formal. En este sentido, es preciso recordar que el artículo 30 de la CADH, tratado de derechos humanos con jerarquía constitucional en nuestro ordenamiento conforme al artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional, establece que

> … las restricciones permitidas, de acuerdo con esta Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas.

La Corte Interamericana se ha referido específicamente a las implicancias de la expresión "leyes" en este artículo, indicando que "no puede tener otro sentido que el de ley formal, es decir, norma jurídica adoptada por el órgano legislativo y promulgada por el Poder Ejecutivo, según el procedimiento requerido por el derecho interno de cada Estado" y que, para restringir el goce y ejercicio de los derechos, esas leyes deben dictarse "por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas".[15]

En este sentido,

> … el vocablo leyes cobra todo su sentido lógico e histórico si se le considera como una exigencia de la necesaria limitación a la interferencia del poder público en la esfera de los derechos y libertades de la persona humana.[16] Por ello, no es posible interpretar la expresión leyes, utilizada en el artículo 30, como sinónimo de cualquier norma jurídica, pues ello equivaldría a admitir que los derechos fundamentales pueden ser restringidos por la sola determinación del poder público, sin otra limitación formal que la de consagrar tales restricciones en disposiciones de carácter general.

No cabe dudas de que el decreto reglamentario no cumple con los estándares interamericanos para restringir el acceso a derechos en tanto no constituye una ley en sentido formal. Por el contrario, es una

15. Corte IDH. La expresión "Leyes" en el art. 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-6/86 de 9 de mayo de 1986. Serie A N° 6. Párr. 28.
16. Ibídem, párrs. 26-27.

restricción a un derecho esencial para el desarrollo de una sociedad democrática por la sola determinación del Poder Ejecutivo. Recordemos, para concluir, que las excepciones deben interpretarse de forma restrictiva y que queda en cabeza del sujeto obligado la responsabilidad de demostrar la validez de cualquier restricción al acceso a la información. A su vez, que ante la duda –aunque este no es el caso porque la ley dispone claramente cuál es la información que se encontraría amparada dentro de la excepción– la interpretación debe ser siempre en favor de la mayor vigencia y alcance del derecho a la información.

La sociedad civil en su conjunto ha sido crítica de esta reforma introducida por un decreto reglamentario[17] y aún se esperan las repercusiones prácticas del mismo al advertir las posibles denegaciones de información en base a esta nueva norma.

El caso del ejercicio al derecho a la protesta y el acceso a la información

El trabajo de Amnistía Internacional sobre el derecho a la protesta

Amnistía Internacional lleva adelante acciones de difusión e incidencia sobre las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos, realiza investigaciones sobre violaciones de derechos humanos, promueve o participa de denuncias ante la instancia local e internacional de casos individuales y situaciones generales de vulneraciones a los derechos humanos, despliegan múltiples estrategias de diálogo con el Estado para la efectiva implementación de sus compromisos internacionales en materia de derechos humanos, promueve actividades de difusión pública y acciones para que también la sociedad una su voz a la de Amnistía Internacional en favor de los derechos humanos, entre otras actividades.

17. Comunicado alianza de organizaciones de la sociedad civil, 03/09/2024. Disponible en: https://acij.org.ar/el-poder-ejecutivo-reglamento-de-forma-restrictiva-y-regresiva-el-derecho-de-acceso-a-la-informacion-publica/; y también: https://amnistia.org.ar/noticias/un-decreto-no-puede-limitar-el-acceso-a-la-informacion-publica

En la materia que nos ocupa, se desempeña en la investigación, denuncia y monitoreo de casos de represión y criminalización de la protesta pacífica que involucran la responsabilidad de fuerzas de seguridad por el uso abusivo de la fuerza en contextos de grandes manifestaciones de personas. De esta manera, la organización analiza la labor del Poder Ejecutivo, encargado del diseño y aplicación de la normativa relacionada con el derecho a protestar pacíficamente, y verifica el debido contralor del Poder Judicial.[18]

En 2022 el movimiento ha lanzado la campaña global *"¡Protejamos la protesta!"* con el objetivo central de que todas las personas puedan manifestarse pacíficamente y hacer oír su voz con seguridad y sin repercusiones.[19] Esta campaña fue lanzada debido a que Amnistía Internacional documentó en todas las regiones del mundo una amplia variedad de restricciones indebidas al derecho a la protesta, contenidas en la legislación tanto ordinaria como de excepción, una criminalización de las personas que se manifiestan y un uso ilegítimo de la fuerza para dispersar a manifestantes e intimidar a otras personas y disuadirlas de unirse a estas movilizaciones.

Amnistía Internacional lleva años monitoreando el accionar del Estado Argentino en relación con el derecho a la protesta pacífica de diversas maneras, lo que la hace una referente en la materia.[20]

18. Diversos Comunicados e Informes de investigación dan cuenta de la labor de Amnistía Internacional en el tema. Amnistía Internacional, Colombia: Tiros a la vista: traumas oculares en el marco del Paro Nacional, 26/11/2021. Disponible en: https://www.amnesty.org/es/documents/amr23/5005/2021/es/; Amnistía Internacional, Perú: Crisis en el país debe ser abordada con pleno respeto de los derechos humanos, 12/12/2022. Disponible en: https://www.amnesty.org/es/latest/news/2022/12/peru-crisis-human-rights/; Amnistía Internacional, España: siete mordazas y un manto de impunidad llevan siete años restringiendo y debilitando el derecho a la protesta, 03/11/2022. Disponible en: https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/noticias/noticia/articulo/espana-siete-mordazas-y-un-manto-de-impunidad-llevan-siete-anos-restringiendo-y-debilitando-el-derecho-a-la-protesta/

19. Amnistía Internacional, ¡Protejamos la protesta! Por qué debemos defender nuestro derecho a protestar, 19/07/2022. Disponible en: https://www.amnesty.org/es/documents/ACT30/5856/2022/es/ y Amnistía Internacional, Protejamos la protesta Unirse a la campaña. Disponible en: https://www.amnesty.org/es/what-we-do/freedom-of-expression/protest/

20. Amnistía Internacional Argentina, Informes. Disponible en: https://amnistia.org.ar/informes/?c=libertad-de-expresion-y-protesta-social

Por citar algunos ejemplos, en 2014 se presentó ante el Congreso de la Nación en ocasión del debate sobre distintos proyectos de ley que buscaban regular el derecho a la protesta pacífica, para luego en 2016 hacer público su documento titulado "El derecho a la protesta social: posición de Amnistía Internacional".[21] También interviene continuamente ante diversos hechos de represión de la protesta social ocurridos en los últimos años en Argentina.[22] A su vez, Amnistía Internacional ha emitido opinión respecto a la reciente sanción de la Resolución N° 943/2023 del Ministerio de Seguridad de la Nación que aprueba el "Protocolo para el mantenimiento del orden público ante el corte de vías de circulación", a partir de la difusión de un documento con aportes que buscan profundizar la discusión alrededor de estas regulaciones que implican una afectación directa al derecho a manifestarse pacíficamente.[23] Además, durante el año 2024 la organizó relevó 15 protestas en las cuales se implementó el Protocolo mencionado y hubo uso ilegítimo, arbitrario y excesivo de la fuerza.

En este contexto, el uso de la fuerza, las armas menos letales, y las normativas regresivas en contra del derecho a manifestarse pacíficamente han sido definidas por Amnistía Internacional como ejes centrales a trabajar a nivel global en su rol de organización defensora de los derechos humanos y se ha dedicado a velar por el derecho a la libertad de expresión y la protesta social. Ello explica la práctica sostenida de la organización de documentar a través de solicitudes de acceso a la información pública sobre los operativos policiales llevados adelante

21. Amnistía Internacional Argentina, "Amnistía Internacional presentó al Congreso estándares constitucionales e internacionales sobre protesta social", 05/06/2016. Disponible en: https://amnistia.org.ar/libertad-de-expresion-amnistia-internacional-presento-al-congreso-estandares-constitucionales-e-internacionales-sobre-protesta-social/

22. Amnistía Internacional, Argentina: Represión violenta y criminalización en respuesta al ejercicio de la protesta en Jujuy, 05/10/2023. Disponible en: https://www.amnesty.org/es/latest/news/2023/10/argentina-repression-criminalization-protests-jujuy/

23. Amnistía Internacional Argentina, Aportes de Amnistía Internacional frente a la Resolución Nº 943/2023 del Ministerio de Seguridad de la Nación, diciembre de 2023. Disponible en: https://amnistia.org.ar/wp-content/uploads/delightful-downloads/2023/12/APORTES-AIAR-Protocolo-Protesta-FINAL-Logo.pdf

en el marco de manifestaciones sociales –entre otras fuentes– el estado de respeto y garantía del derecho a la protesta en Argentina.[24]

Durante el año 2024 la organizó relevó 15 protestas en las cuales se implementó el Protocolo mencionado y hubo uso ilegítimo, arbitrario y excesivo de la fuerza.[25]

Amnistía Internacional cumple un rol de investigación, visibilización y denuncia ante posibles usos abusivos de la fuerza en el contexto de las manifestaciones sociales. En ese marco, es parte de la labor cotidiana de la organización solicitar a las autoridades competentes pedidos de acceso a la información pública sobre cada uno de los hechos de represión policial.

Denegación de acceso a la información por parte del Ministerio de Seguridad de la Nación

A partir de ello, la organización viene realizando sendos pedidos de información sobre cada uno de los operativos policiales que se llevan a cabo en protestas desde diciembre de 2023.

El Ministerio de Seguridad de la Nación ha mostrado una actitud poco deferente con la transparencia y máxima divulgación de la información. De nueve pedidos realizados, el Ministerio de Seguridad denegó información en ocho alegando de manera ilegítima excepciones del artículo 8 de la Ley Nº 27275, y en el pedido restante la respuesta solo fue parcial.

A partir de ello, Amnistía Internacional realizó dos amparos por denegación de acceso a la información pública.

En el primer caso, se trata de dos pedidos de información respondidos en la misma fecha sobre los operativos de seguridad llevados a cabo en el marco de las manifestaciones del 29 de mayo y 12 de junio de

24. Amnistía Internacional Argentina. Pedidos de acceso a la información pública y sus respuestas. Disponible en: https://amnistia.org.ar/pedidos-de-acceso-a-la-informacion-publica/

25. Amnistía Internacional Argentina, Un año de protestas, 2024. Disponible en: https://amnistia.org.ar/wp-content/uploads/delightful-downloads/2024/12/Una%C3%B1o-de-protestas-2024.pdf; Disponible en: https://amnistia.org.ar/noticias/mas-de-1100-heridos-33-impactos-faciales-y-73-criminalizados-las-alarmantes-cifras-de-la-represion-en-protestas-durante-2024

2024 a partir de denuncias sobre restricciones ilegítimas a la protesta y uso abusivo de la fuerza.[26]

Allí se solicitó información sobre quiénes fueron los responsables de los operativos aludidos, qué cantidad de efectivos de seguridad de cada fuerza participaron de ellos y bajo qué normativa y/o convenios, qué equipos utilizaron para llevarlos a cabo, cuáles fueron los hechos que dieron lugar a la intervención de los/as agentes de seguridad, así como lo relativo a la marca de las armas utilizadas y sus protocolos de utilización, es información en poder del Estado y, por ende, pública, además de ser necesaria para evaluar la política de seguridad y conocer cómo fue el uso de la fuerza ante las manifestaciones señaladas. Toda ella es información básica para evaluar el accionar del Estado en una de sus funciones más sensibles: la de administrar el monopolio de la fuerza por parte de sus policías.

El Ministerio de Seguridad de la Nación en su respuesta deniega el acceso a la información solicitada refiriendo a la supuesta aplicación del artículo 8 inc. a de la Ley Nº 27275 el cual establece que el otorgamiento de la información estará exceptuada cuando se trate de: "a) Información expresamente clasificada como reservada o confidencial o secreta, por razones de defensa o política exterior".

Al respecto, la autoridad refiere que "se advierte que la cesión de esa información podría afectar funciones críticas de las jurisdicciones involucradas, principalmente las de policía de seguridad, y también la propia de su personal operativo" y que existe una "potencial afectación a la seguridad interior vinculada a las funciones que desarrollan los organismos requeridos y procede la reserva de la información solicitada.[27]

Sin embargo, en su respuesta el organismo no repara en tres cuestiones básicas y pilares centrales de la Ley Nº 27275. En primer lugar, la mencionada Ley no prevé una excepción a la publicidad de la información basada en la "seguridad interior", sino solo en la "defensa" y la "política exterior". Estos conceptos no son sinónimos, y la referencia a

26. Amnistía Internacional Argentina. Pedidos de acceso a la información pública de fecha 05/06 y 13/06 2024. Disponible en: https://amnistia.org.ar/pedidos-de-acceso-a-la-informacion-publica/

27. Ministerio de Seguridad de la Nación, Respuesta del 02/08/2024 a los pedidos realizados por Amnistía Internacional. Disponible en: https://amnistia.org.ar/noticias/pedidos-de-informacion

la "seguridad interior" fue introducida de manera inconstitucional por el Decreto Nº 206/2017, tal como vimos en el apartado anterior. Nuestra legislación distingue claramente los conceptos de "defensa nacional" y "seguridad interior" a través de dos leyes distintas, y a su vez traslada esa clara distinción a la ley de acceso a la información pública, constituye un refuerzo y una garantía para el derecho a la libertad de expresión. En este sentido, la Relatoría para la Libertad de Expresión de la CIDH ha sostenido que, si bien la seguridad nacional constituye un interés esencial para los Estados y la protección de la sociedad democrática, no hay que soslayar que parte de las graves violaciones de derechos humanos que se han cometido –y que en algunos casos se repiten en la región–, han sido y son justificadas en nombre de la seguridad nacional, y que los intereses de seguridad nacional también se han invocado para justificar restricciones a la privacidad, la libertad de expresión y los derechos individuales.[28]

Y, en relación directa con la cuestión que se discute en el presente caso, dicho organismo ha indicado que *"... el uso de un concepto amplio e impreciso de seguridad nacional para limitar el goce de los derechos humanos constituye una de las amenazas jurídicas contemporáneas a la libertad de expresión"*, y ha advertido que también *"ha sido un concepto utilizado para justificar la persecución de grupos como defensores de los derechos humanos, periodistas o ac-*

28. CIDH, Derecho a la Información y Seguridad Nacional, 24/20 julio de 2020, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF, p. 5. Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión. A/HRC/23/40. 17 de abril de 2013, párr. 58- 60; UNESCO. Tendencias mundiales en Libertad de expresión y desarrollo de los medios. Informe regional para América Latina y El Caribe 2017/2018. 2019, p. 12; Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y Relator Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP), Declaración conjunta sobre la independencia y la diversidad de los medios de comunicación en la era digital, 02/05/2018; Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión, Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA. Declaración conjunta sobre programas de vigilancia y su impacto en la libertad de expresión, 21/06/2013.

tivistas, o para disponer injustificadamente el secreto en torno al funcionamiento y las actividades de los organismos de seguridad" (el destacado es propio).[29]

En segundo lugar, dicha ley prohíbe expresamente establecer la reserva de información necesaria para la evaluación de las políticas de seguridad, supuesto que se verifica en los pedidos de información realizados.[30]

Finalmente, tampoco se apoya en ninguna ley ni acto que declare formalmente la reserva de la información pese a que, aún si procediera la excepción invocada, ello sería un requisito necesario para que proceda la reserva de conformidad con la Ley Nº 27275 y su Decreto Reglamentario, a la luz de las normas de superior jerarquía que rigen en la materia. El Ministerio de Seguridad debería haber fundado la denegatoria de información en una ley emanada del Congreso Nacional que reglamente el ejercicio de la actividad, con carácter previo a la solicitud de información.

Ante la denegatoria excesiva e infundada, Amnistía Internacional presentó un amparo por denegación de acceso a la información pública con fecha 26 de septiembre de 2024. El Ministerio de Seguridad sostuvo allí con penosos argumentos la denegación y fue condenado a brindarla por la Jueza Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal Nº 5, María Alejandra Biotti, en fecha 23 de diciembre de 2024. Aún se espera la resolución del recurso de apelación presentado por el organismo.

Por otro lado, en un nuevo pedido de información con fecha 05/08/2024, Amnistía Internacional solicitó información pública sobre el cobro de los operativos. Concretamente, consultó "si desde el Ministerio de Seguridad se ha tramitado el reclamo de sumas de dinero a personas físicas o jurídicas por los gastos de los operativos policiales implementados en las manifestaciones" así como "cuáles fueron las sumas reclamadas, el estado de dichos procedimientos y las autoridades intervinientes". Todo esto en ocasión de los

29. CIDH. Derecho a la Información y Seguridad Nacional, 24/20 julio de 2020, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF, p. 5.

30. Ley Nº 27275, art. 8 inc. A: "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".

operativos policiales de los días 31 de enero, 1 y 2 de febrero, 10 de abril y 12 de junio, así como en otros operativos que se hayan implementado en el marco del Protocolo para el Mantenimiento del orden público ante el corte de vías de circulación (Resolución Nº 943/2023 del Ministerio de Seguridad).[31]

Esta información, de indudable carácter público en los términos de la Ley Nº 27275 permite no solo evaluar las posibles implicancias de la implementación de las resoluciones en el derecho de reunión y de asociación, sino que también ponderar la razonabilidad de los operativos realizados, teniendo en consideración el costo vinculado a cada uno de ellos.

El 16 de septiembre de 2024 el Ministerio de Seguridad, brindando una justificación escueta, se amparó en la excepción del artículo 8 inciso g) de la Ley Nº 27275 para denegar la información pública solicitada, sin brindar la debida fundamentación sobre por qué dicha excepción sería aplicable en este caso.[32]

Al respecto respondió que

> … la consulta se dirige a conocer información elaborada por asesores jurídicos de esta Cartera de Estado cuya publicidad podría revelar la estrategia a adaptarse en la tramitación de una causa judicial o podría divulgar las técnicas o procedimientos de investigación utilizados. En este caso en particular se contempla una excepción al acceso informativo: existe un límite especial dispuesto por la referida norma previsto en el inciso g de su artículo 8.[33]

Concluyendo que

> … no existen razones de interés público que constituyan un justificativo para entregar la información solicitada por sobre la seguridad de la investigación o frente a la posible obstaculización de actuaciones judi-

31. Amnistía Internacional Argentina, "Pedido de Acceso a la información". Disponible en: https://amnistia.org.ar/noticias/pedidos-de-informacion

32. Ministerio de Seguridad de la Nación, Respuesta del 16/09/2024 a los pedidos realizados por Amnistía Internacional. Disponible en: https://amnistia.org.ar/noticias/pedidos-de-informacion

33. Ley Nº 27275, art. 8, inc. g: Información elaborada por asesores jurídicos o abogados de la administración pública nacional cuya publicidad pudiera revelar la estrategia a adaptarse en la defensa o tramitación de una causa judicial o divulgare las técnicas o procedimientos de investigación de algún delito u otra irregularidad o cuando la información privare a una persona del pleno ejercicio de la garantía del debido proceso.

ciales, evaluándose que el daño que puede causarse al interés protegido resultaría mayor al interés público de obtener la información.[34]

Como puede observarse en el fragmento citado, el Ministerio de Seguridad subvierte y tergiversa la letra y el espíritu de la Ley Nº 27275 que establece que toda información en poder del Estado es pública, así como la presunción de publicidad y los principios de transparencia, máxima divulgación y alcance limitado de las excepciones (arts. 1, 2 y 3), y se limita a ampararse en la excepción del artículo 8 inciso g) sin brindar ninguna explicación de por qué se encontraría respaldado por esa excepción. No precisó si efectivamente existen procesos judiciales o investigaciones en curso, ni intentó siquiera explicar por qué informar sobre la existencia de reclamos, el monto reclamado, el estado de los procesos y las autoridades intervinientes podría –como exige el texto de la excepción legal– revelar alguna estrategia o defensa en una causa judicial, o divulgar técnicas o procedimientos de investigación de algún delito u otra irregularidad.

En este sentido, es el Estado quien debe demostrar que la información, pese a poseer indudable carácter público, debe ser resguardada por aplicación de la excepción que invoca. Sin embargo, en el presente caso se limita a restringir el derecho de acceso a la información pública desconociendo la carga de la prueba que sobre él recae. La mera afirmación de riesgos que la propia administración califica como "potenciales" o "posibles" en una enunciación genérica que bien podría trasladarse a casi cualquier solicitud de información, no constituye una justificación en los términos de los artículos 1, 8, 13 de la Ley Nº 27275.

Nuevamente, la organización presentó una acción de amparo por denegación de información pública con fecha 8 de noviembre de 2024. Amnistía Internacional apeló la decisión del juez nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Nº 6, Enrique V. Lavié Pico, de fecha 20/05/2025 y espera resolución por parte de la Cámara CAF Sala II.

De acuerdo con los principios del acceso a la información arriba reseñados y en línea con el principio general de interpretación restric-

34. Ministerio de Seguridad de la Nación, Respuesta del 16/09/2024 a los pedidos realizados por Amnistía Internacional. Disponible en: https://amnistia.org.ar/noticias/pedidos-de-informacion

tiva del alcance de las excepciones a una regla legal, las excepciones a la publicidad habilitadas por la ley deben ser leídas de forma estricta, de modo que prevalezca como regla general el acceso a la información. Es decir, que las denegatorias deben ser absolutamente excepcionales.

A su vez, sobre el sistema de excepciones, en el caso "Savoia", la CSJN ha sostenido que, teniendo en consideración los principios rectores de este derecho –particularmente el de máxima divulgación y el de alcance limitado de las excepciones– y el artículo 13 de la Convención Americana:

> … las restricciones a este *derecho deben estar previa y claramente fijadas por una ley en sentido formal; responder a alguno de los objetivos permitidos por la Convención*, esto es, "el respeto a los derechos o a la reputación de los demás" o "la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas"; y ser *"necesarias en una sociedad democrática, lo que depende de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo"*. Entre varias opciones para alcanzar ese objetivo, debe escogerse aquella que *restrinja en menor escala el derecho protegido*. Es decir, la restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y debe ser conducente para alcanzar el logro de ese legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho" (conf. CIDH, Caso "Claude Reyes", antes citado, párrafos 89 a 91; en igual sentido ver Fallos: 338:1258, considerando 25, y 339:827, considerando 5; ver también ley 27.275, artículo 1).[35]

A partir de los ejemplos citados, puede verse como Ministerio realiza un intento de fundamentación escueta y sin base legal que implica un desconocimiento del alcance del derecho a la información pública, y su intrínseca relación con las obligaciones específicas del Estado en materia de respeto, protección y garantía del derecho a la reunión pacífica, así como de transparencia la rendición de cuentas por parte del Estado.

Ante una denegación de acceso a información pública se encienden aún más las alarmas y uno se pregunta sobre qué es lo que no quieren que la sociedad sepa y por qué.

35. CSJN, "Savoia, Claudio Martín c/ EN – Secretaría Legal y Técnica (Dto. Nº 1172/03) s/ amparo ley 16.986", 07/03/2019. Cons. 10.

Conclusiones

En el contexto actual argentino, la estrategia del gobierno encabezado por Javier Milei ha hecho evidente una creciente erosión institucional mediante un doble juego discursivo: por un lado, promueve el discurso de transparencia y reducción del Estado, y por otro, implementa normativas regresivas que obstaculizan el acceso a la información pública y debilitan el control democrático. Este doble discurso no solo socava la confianza ciudadana en las instituciones, sino que también habilita prácticas autoritarias bajo la aparente legitimidad de proteger la seguridad y el orden público.

Amnistía Internacional, como actor clave en la defensa de los derechos humanos, enfrenta desafíos sin precedentes en un escenario en el que la opacidad institucional parece ser una decisión política deliberada. La negativa reiterada del Ministerio de Seguridad a entregar información esencial sobre operativos policiales no debe interpretarse simplemente como una cuestión burocrática, sino como parte de una política de Estado orientada a desactivar la vigilancia y el control ciudadano sobre sus acciones.

En este sentido, resulta crucial entender que cada negativa o restricción ilegítima al acceso a la información es un paso más hacia la normalización de prácticas autoritarias. La transparencia no es solo un derecho, es también un mecanismo de defensa de la democracia frente a gobiernos que buscan operar sin controles efectivos.

La resistencia a esta opacidad requiere, más que nunca, la articulación de esfuerzos conjuntos entre organizaciones de la sociedad civil, la academia, los medios de comunicación y la ciudadanía en general. La defensa activa del derecho a saber es también la defensa de un espacio democrático que permita a la ciudadanía ejercer sus derechos con plenitud, vigilar el poder y evitar que la excepcionalidad autoritaria se convierta en la norma.