

Pablo Roberto Toledo* (Argentina)

Derecho de acceso a la información pública y transparencia activa: un modelo para armar**

RESUMEN

El derecho de acceso a la información pública se vincula estrechamente a la participación ciudadana, la transparencia en la gestión pública, el derecho a estar libre de corrupción y la consolidación de los procesos democráticos, aspectos claves para superar los desafíos que debe enfrentar el constitucionalismo actual. Por ello, describimos las aristas y los principios del derecho de acceso a la información pública, para luego concentrarnos en el modelo de transparencia activa, herramienta clave para la vigencia de dicho derecho.

Palabras clave: información, pública, transparencia activa, garantías.

ZUSAMMENFASSUNG

Das Recht auf Zugang zur öffentlichen Information steht in direktem Zusammenhang mit der staatsbürgerlichen Partizipation, der Verwaltungstransparenz, dem Recht auf Freiheit von Korruption und der Konsolidierung der demokratischen Prozesse, also mit Aspekten, die von entscheidender Bedeutung für die Bewältigung der Herausforderungen sind, vor denen der Konstitutionalismus heute steht. Daher sollen zunächst die Konturen und Grundsätze des Rechts auf Zugang zur öffentlichen Information beschrieben werden. Anschließend wird auf das Modell der aktiven Transparenz als wesentliches Instrument für die Geltung dieses Rechts eingegangen.

* Abogado, Universidad Nacional de Tucumán (UNT); doctor en Derecho, Universidad Nacional de Rosario (UNR); magíster en Derecho Procesal de la misma Universidad. Docente de Derecho Procesal y Derechos Humanos, Facultad de Derecho de la UNT; docente de posgrado y relator de la Corte Suprema de Justicia, Tucumán. pabl robertotoledo@hotmail.com

** El trabajo se enmarca en los avances, cambios y desafíos en materia constitucional de los últimos 25 años. El derecho de acceso a la información pública constituye un elemento clave en los avances y desafíos que debe enfrentar el constitucionalismo latinoamericano. A su vez, este derecho depende del fortalecimiento del modelo de transparencia activa; a ello apunta nuestro trabajo.

Schlagwörter: Öffentlichkeit, Transparenz, Grundrechte.

ABSTRACT

The right of access to public information is closely linked to citizen participation, transparency in public management, the right to be free from corruption, and the consolidation of democratic processes, aspects that are key for overcoming the challenges that current constitutionalism must face. Therefore, we describe the limits and principles of the right of access to public information, in order to then focus on the model of active transparency, a key tool for the validity of that right.

Key words: Information, public, transparency, active transparency, guarantees.

1. La “constitucionalización” de la participación democrática

El crecimiento exponencial del constitucionalismo en los últimos 25 años en Latinoamérica permite advertir que sus avances, cambios y desafíos comprenden una extensa gama de facetas y expresiones. Sin embargo, es de destacar que ese crecimiento del constitucionalismo se vincula estrechamente al fortalecimiento de los procesos democráticos en Latinoamérica, donde los últimos 25 años han servido para estabilizar las reglas, los valores y los principios de la democracia. Por ello, más allá de la variada gama de avances, cambios y desafíos que se vivenciaron en materia constitucional, procuraremos abordar un aspecto que se vincula directamente al fortalecimiento de las democracias en Latinoamérica.

En ese sentido debemos recordar que el modelo de Estado constitucional de derecho tuvo y tiene un rol determinante en los procesos de consolidación democrática en Latinoamérica, donde el constitucionalismo tiene el deber de impulsar y acompañar aquellos procesos a partir de interpretaciones constitucionales que sostengan un modelo democrático. Ello, en ocasiones, puede significar una “sobreinterpretación” de la Constitución y los tratados internacionales sobre derechos humanos, es decir, pasar de una interpretación literal a una extensiva o evolutiva, de manera que del texto constitucional o supranacional puedan extraerse gran cantidad de normas y de principios implícitos que respondan a los valores vigentes en una sociedad democrática.¹

Esto tiene especial relevancia cuando se vincula a los procesos de participación democrática de la sociedad, dado que robustecer esos procesos implica fortalecer la democracia. Sobre el particular, cabe resaltar que frente a los sustanciales procesos de transformación social que experimentan las sociedades modernas, el mundo

¹ Joseph Aguiló, “Postitivismo y postpositivismo. Dos paradigmas jurídicos en pocas palabras”, *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, núm. 30, 2007, pp. 667 y ss.

se inclina por un derecho constitucional con mayor injerencia del poder soberano del pueblo, lo que se denominó democracia semidirecta o participativa.² Desde esa perspectiva, se explica el fortalecimiento de instrumentos como la iniciativa popular, la consulta popular (en ocasiones incluso vinculante), los presupuestos participativos, las audiencias públicas, la amplitud de la tutela judicial efectiva, incluso la intervención de los “amigos del tribunal” (*amicus curiae*),³ entre otros. Todas esas herramientas permiten el empoderamiento de la sociedad frente a sus ocasionales gobernantes.

Robustecer esa participación de la sociedad en la gestión pública implica la posibilidad de un control sobre el funcionamiento del Estado. No existe requerimiento más actual e importante para conseguir la credibilidad democrática que un poder estatal responsable y permeable al escrutinio de la sociedad. La transparencia de la *res* pública es, sin duda, un ineludible corolario de la democracia, en tanto la idea de la transparencia administrativa, caracterizada por una evidente carga axiológica, contribuye innegablemente a ofrecer a la administración la legitimidad que actualmente está en permanente cuestionamiento. Mediante la visibilidad, cognoscitividad, accesibilidad y, por tanto, posibilidad de control de los actos de la administración pública, viene a reforzarse este concepto de legitimidad democrática.⁴

No obstante, el efectivo ejercicio de ese control de la sociedad sobre el Estado demanda que aquella cuente con información veraz, adecuada y actualizada. Por eso, el derecho de acceso a la información pública constituye una herramienta clave para que la sociedad pueda fiscalizar y participar en los procesos de decisión sobre las políticas públicas. Ese rol de los ciudadanos, dirigido a distinguir y juzgar las políticas públicas, se verá condicionado por las posibilidades reales de tener acceso a información en poder del Estado, la que es requerida para formar su propia opinión relativa a la gestión estatal.

En ese marco, la intensión del presente trabajo está focalizada en analizar el derecho de acceso a la información pública, que, a su vez, plantea en sí mismo progresos, transformaciones y desafíos en el constitucionalismo actual.

² Walter F. Carnota y Patricio A. Maraniello, *Participación ciudadana*, Buenos Aires, Universitas, 2006, p. 33.

³ Bazán señala que tanto las audiencias de carácter público como los *amicus curiae* constituyen instrumentos útiles para ensanchar el horizonte de participación popular en causas que excedan el interés propio y específico de las partes directamente involucradas en la contienda y, paralelamente, ofrecen provecho para *transparentar* el debate judicial (Victor Bazán, “Justicia y transparencia: panorama y cuestiones conflictivas en el orden federal”, en VV.AA., *Justicia y transparencia. Justicia y división de poderes. Justicia y federalismo. Justicia y desarrollo humano*, Buenos Aires, Asociación Argentina de Derecho Constitucional, ConTexto, 2017, pp. 19-63).

⁴ Marcela Basterra, *Acceso a la información pública y transparencia*, Buenos Aires, Astrea, 2017, pp. 2-3.

2. El acceso a la información pública: un catalizador del proceso democrático

La referencia a la necesidad de que el constitucionalismo “acompañe” los procesos de consolidación democrática a partir de la “sobreinterpretación” de las normas constitucionales y supranacionales se vincula estrechamente al criterio hermenéutico adoptado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) para considerar que el derecho de acceso a la información pública se encuentra incluido en el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión consagrado en el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁵ (CADH). Debemos recordar que el contenido de la libertad de pensamiento y de expresión implica, no solo el derecho y la libertad de expresar su propio pensamiento, sino también el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. La libertad de expresión, desde su dimensión social, constituye un medio para el intercambio de ideas e informaciones entre las personas, comprende su derecho a tratar de comunicar a otras sus puntos de vista, pero implica también el derecho de todas a conocer opiniones, informaciones, relatos y noticias.⁶

Desde esa perspectiva, la Corte IDH sostuvo que “el artículo 13 de la Convención, al estipular expresamente los derechos a ‘buscar’ y a ‘recibir’ ‘informaciones’, protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención”⁷. Consecuentemente, la Corte IDH señaló que el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión (CADH, art. 13) incluye el derecho de las personas a recibir la información en poder del Estado y la obligación positiva de este último de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocer esa información o reciba una respuesta fundamentada cuando, por algún motivo permitido por la Convención, el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto.⁸

La relevancia que reviste la entrega de la información a una persona radica en que ello puede permitir, a su vez, que aquella circule en la sociedad, de manera que pueda conocerla, acceder a ella y valorarla. De esta forma,

... el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión contempla la protección del derecho de acceso a la información bajo el control del Estado,

⁵ Corte IDH, Caso Claude Reyes y otros vs. Chile, Sentencia de 19 de septiembre de 2006, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, núm. 151, párr. 77.

⁶ Corte IDH, Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) vs. Chile, Sentencia de 5 de febrero de 2001, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, núm. 73, párrs. 64 y ss.

⁷ Corte IDH, Caso Claude Reyes y otros vs. Chile, Sentencia de 19 de septiembre de 2006, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, núm. 151, párr. 77.

⁸ *Idem*.

el cual también contiene de manera clara las dos dimensiones, individual y social, del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, las cuales deben ser garantizadas por el Estado de forma simultánea.⁹

De ese modo, se observa que el impacto del derecho de acceso a la información pública se encuentra íntimamente relacionado con el proceso de “transparencia” del Estado. En ese sentido, la Corte IDH señaló que

... el actuar del Estado debe encontrarse regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, lo que hace posible que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción ejerzan el control democrático de las gestiones estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas. El acceso a la información bajo el control del Estado, que sea de interés público, puede permitir la participación en la gestión pública, a través del control social que se puede ejercer con dicho acceso. El control democrático, por parte de la sociedad a través de la opinión pública, fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de los funcionarios sobre su gestión pública. Por ello, para que las personas puedan ejercer el control democrático es esencial que el Estado garantice el acceso a la información de interés público bajo su control. Al permitir el ejercicio de ese control democrático se fomenta una mayor participación de las personas en los intereses de la sociedad.¹⁰

Se observa que la transparencia es un valor fundamental para la democracia, por lo que se ha sostenido que

... el concepto de transparencia funciona en realidad como un mecanismo que debe ser el resultado de una forma de gobernar, de administrar y de gestionar del Estado, permitiendo el control y la participación de la ciudadanía en las cuestiones públicas. En la práctica, esto debe abarcar los pedidos de acceso a la información pública (en sentido estricto), la obligación del Estado de generar información y ponerla al alcance de los ciudadanos en las modalidades que permitan un amplio acceso (transparencia “proactiva”), y el empoderamiento de los ciudadanos para exigir el cumplimiento de las obligaciones asumidas por el Estado.¹¹

⁹ *Idem.*

¹⁰ *Ibid.*, párrs. 86-87.

¹¹ Cfr. documento denominado: *Acceso a la información y transparencia en el Poder Judicial. Guía de buenas prácticas en América Latina*, Asociación por los Derechos Civiles, Buenos Aires, p. 18. En la publicación se aclara que los contenidos fueron elaborados por Álvaro Herrero y Gaspar López, mientras que la edición corrió por cuenta de Virginia Feinmann y Mariana Enghelp.

Asimismo, ese modelo de transparencia que proyecta el derecho de acceso a la información pública aporta herramientas clave para la construcción de un sistema preparado para la lucha contra la corrupción. Debemos recordar que la corrupción es un problema complejo y multifacético, que debe ser abordado holística e interdisciplinariamente, en tanto compromete de manera muy grave a la democracia, la gobernabilidad y el desarrollo socioeconómico del Estado.¹²

El objetivo, entonces, es conformar un modelo de gestión transparente que fije bases que obstaculicen las prácticas de corrupción. Por ello, la lucha contra la corrupción y la impunidad debe incluir un sistema articulado de políticas de Estado que involucre programas de prevención, mediante políticas concertadas y eficientes que incluyan la participación de la comunidad y reflejen los principios del Estado constitucional y convencional, el imperio de la ley, los valores democráticos, la correcta gestión de los asuntos y bienes públicos, la ética, la integridad, la transparencia y la rendición de cuentas, entre muchos otros aspectos.¹³

Cuanto mayor sea la información pública disponible para la sociedad, menor será la probabilidad de que la corrupción se extienda en la administración estatal. En efecto, el acceso a la información pública se encuentra estrechamente relacionado con el proceso de “transparencia” del Estado y el derecho de la sociedad a estar libre de corrupción. Como se advierte, los efectos del acceso a la información pública se extienden sobre diversos aspectos del funcionamiento del Estado y la sociedad, en tanto fomentan la participación ciudadana y promueven que la sociedad se involucre en los asuntos del Estado, aportando a la construcción de un debate sobre políticas públicas. Aquel funciona como un mecanismo de control sobre la *res* pública y un instrumento para mejorar la administración pública y hacerla más eficaz.

Estos ámbitos, donde impacta el acceso a la información pública, se vinculan estrechamente a la construcción de una democracia no solo formal o procedimental, sino especialmente con el aspecto sustantivo de la democracia, todo lo cual torna nítido el vínculo entre el acceso a la información pública y la construcción de un Estado democrático. Sobre el particular, la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) consideró en diversas resoluciones que el acceso a la información pública es un requisito indispensable para el funcionamiento de la democracia, una mayor transparencia y una buena gestión pública, a la vez que aclara que en un sistema democrático representativo y participativo, la ciudadanía ejerce sus derechos constitucionales a través de una amplia libertad de expresión y de un libre acceso a la información.¹⁴ Por ejemplo, la información resulta esencial

¹² Víctor Bazán, “Justicia, política y búsqueda de mayor transparencia en Argentina”, en Víctor Bazán y Marie-Chritine Fuchs (eds.), *Justicia y política en América Latina*, Bogotá, Programa Estado de Derecho para Latinoamérica, Fundación Konrad Adenauer, 2018, pp. 1-48.

¹³ *Idem.*

¹⁴ Corte IDH, Caso Gomes Lund y otros (“Guerrilha do Araguaia”) vs. Brasil, Sentencia de 24 de noviembre de 2010, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, núm. 219, párr. 198.

a la hora de elegir democráticamente a los gobernantes, al renovar la confianza en ellos o mudar la representación.¹⁵

Estos elementos demuestran la relevancia que adquiere el efectivo acceso a la información pública en la sociedad, la cual funciona como un verdadero catalizador del proceso democrático. Es que la construcción de una sociedad democrática exige robustecer el debate público, donde se garanticen las mayores posibilidades de circulación de noticias, ideas y opiniones, así como el más amplio acceso a la información por parte de la sociedad.¹⁶

En ese marco, el acceso a la información pública es decisivo para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones, esté suficientemente informada. Una sociedad que no está bien informada, no es plenamente libre.¹⁷ Por ello, para que la sociedad pueda participar del debate público e incidir en la formación de la opinión pública, necesita acceso a información en poder del Estado; solo de ese modo se garantizan las premisas de un Estado democrático, donde la información no pertenece al Estado, sino al pueblo.¹⁸

3. Reconocimiento internacional y jerarquía del derecho de acceso a la información pública

Como se señaló, el derecho de acceso a la información pública forma parte de los derechos protegidos por la CADH, en tanto la Corte IDH lo consideró incluido en el artículo 13 de dicho instrumento. Sin lugar a dudas se trata de un dato relevante, por la influencia y el predicamento que ostenta la Convención; sin embargo, el reconocimiento de aquel en el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos también surge de otros instrumentos y pronunciamientos. Cabe mencionar, sobre el particular, que la Asamblea General de la OEA dictó resoluciones específicas sobre la cuestión, instando a los Estados a que respeten y hagan respetar el acceso a la información pública de todas las personas.¹⁹

¹⁵ María Angélica Gelli, “El acceso a la información pública en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: derecho fundamental y sostén político de la República”, en Guillermo Scheibler (coord.), *Acceso a la información pública en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ley 104 comentada y concordada*, Buenos Aires, Ad-Hoc, 2012, p. 201.

¹⁶ Corte IDH, *La colegiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, Opinión Consultiva OC-5/85 de 13 de noviembre de 1985, Serie A, núm. 5, párr. 69.

¹⁷ Corte IDH, *Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica*, Sentencia de 2 de julio de 2004, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, núm. 107, párr. 112.

¹⁸ Corte Suprema de Justicia de la Nación (Argentina), “*CIPPEC vs. Estado Nacional - Ministerio de Desarrollo Social - dto. 1172/03 s/ amparo ley 16.986*”, 26 de marzo de 2014, La Ley 2014-C, p. 500.

¹⁹ OEA, Resolución AG/RES. 2252 (XXXVI-O/06) de 6 de junio de 2006 sobre “Acceso a la información pública: fortalecimiento de la democracia”, punto resolutivo 2; Resolución AG/RES. 2418 (XXXVIII-O/08) de 3 de junio de 2008 sobre “Acceso a la información pública:

En su proceso de consolidación también fue clave la aprobación por parte de la Asamblea General de la OEA de la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información (en adelante, Ley Modelo OEA)²⁰ y su Guía de implementación, donde se comienzan a fijar alcances y contornos más concretos y precisos sobre los estándares internacionales que deben regir en la materia.

Ello fue complementado con los solventes informes elaborados por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la OEA, en especial, los informes sobre “Derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano” (2009), “El derecho de acceso a la información pública en las Américas. Estándares Interamericanos y comparación de marcos legales” (2012), “El derecho al acceso a la información pública en las Américas: entidades especializadas para la supervisión y cumplimiento” (2014), el “Acceso a la información pública en materia de violencia y discriminación contra las mujeres: avances y desafíos pendientes en las Américas” (2018), entre otros. En ellos, el Relator Especial señala que una ciudadanía activa, que exige información, debe verse respaldada por una estructura estatal democrática. Desde esa perspectiva, observa que las costumbres propias del autoritarismo, tales como hacer regla general el secreto de la información del Estado y la publicidad de la información sobre los individuos, repelen el ideal del sistema interamericano de promoción y fortalecimiento de sociedades y Estados democráticos, en donde la regla general es precisamente la inversa, la publicidad de los actos estatales y la privacidad de la información de los individuos.

En efecto, el derecho de acceso a la información pública es reconocido en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el derecho internacional de los derechos humanos en general, lo que implica otorgarle una jerarquía especial en la dinámica jurídica propia de cada país, en especial, cuando la Corte IDH, desde el Caso Almonacid Arellano y otros *vs.* Chile,²¹ estableció la necesidad de que las autoridades internas de los países realicen un “control de convencionalidad” a fin de garantizar que las disposiciones de la CADH no se vean mermadas por la aplicación de leyes internas contrarias al objeto y fin de aquella, por lo que se deben restar efectos jurídicos a las normas internas que sean incompatibles con la CADH y la interpretación que sobre dicho instrumento haya realizado la

fortalecimiento de la democracia”; Resolución AG/RES. 2661 (XLI- O/11) de 7 de junio de 2011 sobre “Acceso a la información pública y protección de datos personales”, entre otras.

²⁰ Aprobada por AG/Res. 2607 (XL-O/10), cuarta sesión plenaria, celebrada el 8 de junio de 2010.

²¹ Corte IDH, Caso Almonacid Arellano y otros *vs.* Chile, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, núm. 154.

Corte IDH (párr. 124). Ese control debe ser realizado aun de oficio,²² y es “función y tarea de cualquier autoridad pública y no solo del Poder Judicial”.²³

A su vez, como señala Néstor P. Sagüés, junto a dicho rol represivo, el control de convencionalidad ha asumido otro, constructivo o positivo, que en última instancia produce un reciclaje de la norma nacional, sea constitucional o subconstitucional. Agrega que esa posibilidad es muy clara a partir del Caso Radilla Pacheco vs. México, párrafo 340, donde la Corte Interamericana subraya la necesidad de que las interpretaciones constitucionales y legislativas locales se adecuen a los principios establecidos por la jurisprudencia de aquel Tribunal, lo que implica pensar, interpretar y hacer funcionar a todo el derecho interno, de conformidad con las pautas de la CADH y la jurisprudencia de la Corte IDH.²⁴

A partir de allí, se observa que debido a la jerarquía “convencional” que adquiere el derecho de acceso a la información pública en el sistema interamericano de derechos humanos, los Estados, a través del control de convencionalidad, deben incorporar los estándares internacionales a su derecho interno, ajustando su legislación a los efectos de asegurar la vigencia de aquel derecho en el plano local.

4. Algunos aspectos clave para la garantía del derecho de acceso a la información pública

En la materia bajo análisis operan una serie de principios que informan todo el derecho de acceso a la información pública. Entre ellos podemos mencionar los principios de máxima divulgación,²⁵ de transparencia, de accesibilidad, de máxima premura, de gratuidad, *in dubio pro petitor*, de facilitación, de buena fe, informalismo, entre otros.²⁶ Estos principios son importantes porque los derechos y deberes relativos al acceso a la información pública deben ser interpretados a través de ellos. Es decir, junto con los valores propios de la materia, conforman pautas para determinar la inteligencia y el alcance que cabe asignar a cada disposición ante un determinado conflicto.²⁷

²² Corte IDH, Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú, Sentencia de 24 de noviembre de 2006, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, núm. 158, párr. 128.

²³ Corte IDH, Caso Gelman vs. Uruguay, Sentencia de 24 de febrero de 2011, Fondo y Reparaciones, Serie C, núm. 221, párr. 239.

²⁴ Néstor P. Sagüés, *Derecho constitucional*, t. 2, Buenos Aires, Astrea, 2017, pp. 69 y ss.

²⁵ Reconocido expresamente por la Corte IDH, en el Caso Claude Reyes y otros vs. Chile, cit., párr. 92.

²⁶ Por ejemplo, la Ley 27.275 (Argentina), en su artículo 1º, contiene un catálogo de los principios y establece sus contenidos.

²⁷ Matías A. Sucunza, “Acceso a la información pública: apuntes de una ley imprescindible pero insuficiente”, *RDA*, 2017, pp. 101, 109.

En función de ello, los principios señalados deben ser interpretados de forma integrada y armónica, de modo que su articulación sea natural a los efectos de lograr la efectiva vigencia del derecho de acceso a la información pública. Desde esa perspectiva, los sujetos obligados no pueden fundar el rechazo de una solicitud de información en razones que impliquen discriminaciones, en el incumplimiento de un pago, de requisitos meramente formales o de cualquier otra excusa contraria a la buena fe. A su vez, la información debe brindarse de forma completa, con el mayor nivel de desagregación posible y debe ser entregada con la máxima celeridad, en tiempos compatibles con la preservación de su valor.

La vigencia de estos principios tiende a remover los obstáculos estructurales que enfrenta la sociedad en el momento de pretender el acceso a la información pública y a no construir barreras innecesarias para la vigencia del derecho en su dimensión sociológica.

Vamos a concentrarnos aquí en tres aspectos clave para garantizar la efectiva vigencia del derecho de acceso a la información pública y, por tanto, que deben encontrar recepción en las legislaciones que regulan la materia.

1. *Legitimación activa*. El derecho de acceso a la información pública requiere máxima amplitud en relación con los legitimados activos. Eso implica que cualquier persona (humana o jurídica²⁸) puede solicitar información que se encuentra en poder del Estado, y la misma deberá ser entregada sin necesidad de que aquel acredite un interés directo para su obtención o una afectación personal.²⁹ Dicho de otra manera, toda persona, todo habitante, tiene ese derecho. Es la consagración de la acción popular en la materia.³⁰
2. *Legitimados pasivos*. La relevancia y la evolución del acceso a la información pública llevaron a interpretar que, entre los legitimados pasivos, aparezcan nuevos sujetos cobijados por la obligación de suministrar información. Ciertamente, no se detiene en los tres poderes tradicionales del Estado, sino que avanza a los órganos extrapoder, la descentralización del Estado con fines empresariales, la prestación indirecta del servicio público, los partidos políticos, sindicatos, universidades y entidades privadas con aportes o subsidios del Estado.³¹ Es decir, el acceso a la información pública trasciende las esferas específicas del poder estatal y comprende a sujetos vinculados a su funcionamiento y sus recursos económicos.³²

²⁸ Scheibler, *op. cit.*, pp. 26 y ss.

²⁹ Corte IDH, Caso Claude Reyes y otros vs. Chile, cit., párr. 77.

³⁰ María Angélica Gelli, "Ley de acceso a la información pública, los principios, los sujetos obligados y las excepciones", *La Ley*, 2016-E, p. 1040.

³¹ Véase Scheibler, *op. cit.*, pp. 31 y ss.

³² Por ejemplo, artículo 7 de la Ley 27.275 (Argentina); artículo 1 de la Ley 104 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, etc.

3. *Principio de máxima divulgación y su efecto sobre las restricciones.* La Corte IDH señaló 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, sujeta a un sistema restringido de excepciones.³³

Como consecuencia de ello, corresponde al Estado demostrar que, al establecer restricciones al acceso a la información bajo su control, ha cumplido con los estándares que fija la Corte IDH para que esa restricción sea legítima. Para ello se requiere que la restricción haya sido impuesta por ley en sentido formal, responda a alguno de los objetivos permitidos por la CADH, esto es, “el respeto de los derechos o de la reputación de los demás” o “la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”. Además, esa restricción debe ser necesaria en una sociedad democrática, lo que depende de que esté orientada a satisfacer un interés público imperativo. A su vez, entre varias opciones para alcanzar ese objetivo, debe escogerse la que restrinja en menor escala el derecho de acceso a la información pública. 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.³⁴ Estas restricciones se vinculan a la necesidad de distinguir entre información pública e información reservada, dado que esta última, si bien es pública, puede encontrar ciertas limitaciones.

Asimismo, cabe aclarar que la carga de la prueba de la legitimidad de la restricción corresponde al Estado,³⁵ y que cuando se deniega una solicitud de información debe hacerse mediante una decisión escrita, debidamente fundamentada, que permita conocer cuáles son los motivos y las normas en que se basa para no entregar la información en el caso concreto.³⁶ Esto implica 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 busca evitar que, por vía de genéricas e imprecisas afirmaciones, pueda afectarse el ejercicio del derecho y se obstaculice la divulgación de información de interés público.

En ese marco, y al ser clave el control judicial suficiente de las razones que esgrimen los sujetos obligados para no entregar la información, a veces es necesario que aquellos le exhiban solo al magistrado/a que interviene en el caso, en forma confidencial (sin que tenga acceso la parte interesada en acceder a la información), los documentos o la información que pretende reservar bajo secreto, para que aquel, tomando conocimiento personal y directo, verifique que se justifica mantener en

³³ Corte IDH, Caso Claude Reyes y otros vs. Chile, cit., párr. 92.

³⁴ *Ibid.*, párrs. 89-93.

³⁵ *Ibid.*, párr. 93.

³⁶ *Ibid.*, párrs. 77 y 158.

secreto el contenido de esa información a la luz de los estándares internacionales en la materia. Se trata de una facultad similar a la que contempla el procedimiento denominado *in camera* o *in chamber* (“en cámara”) en Estados Unidos, en el cual se habilita el acceso a la documentación solamente al juez o jueza de la causa. En ese caso, el tribunal tiene la facultad de analizar si la decisión del organismo que clasificó la información es apropiada o no, mediante la revisión de la documentación a puertas cerradas y sin la participación de la otra parte interesada.³⁷ En palabras de la Suprema Corte de Estados Unidos, constituye un “compromiso viable” entre derechos o intereses contrapuestos.³⁸

Puede suceder, también, que las razones invocadas por los sujetos obligados para mantener en reserva determinada información o documento puedan parecer justificadas; sin embargo, aquellas pueden no responder al verdadero contenido de la información. Para demostrar la necesidad de emplear este mecanismo podemos recordar que cuando en Estados Unidos se desclasificó información reservada por el Gobierno de dicho país, entre la información obrante en el Departamento de Estado sobre Chile se verificó que ciertos documentos reservados invocando razones de seguridad se vinculaban, por ejemplo, a los gustos alcohólicos de Pinochet en materia de *whisky* y *pisco sour*;³⁹ es claro en este caso que las razones para invocar el secreto pueden ser injustificadas y esto solo puede evaluarse plenamente cuando el magistrado tiene un acceso pleno a la información que se pretende reservar.

5. Evolución y desafíos en materia de acceso a la información pública: el modelo de transparencia activa, rendición de cuentas y gobierno abierto

El derecho de acceso a la información pública también debe experimentar evolución y superar desafíos, dado que la vigencia de dicho derecho no está exenta de tensiones, en especial, a raíz del factor temporal. Es que en ocasiones los mecanismos tradicionales de acceso a la información pública (solicitud extrajudicial y eventual

³⁷ Dolores Lavalley, *Derecho de acceso a la información pública*, Buenos Aires, Astrea, 2009, pp. 358 y ss. La autora aclara que el procedimiento *in camera* fue incorporado a la Freedom of Information Act (FOIA) mediante la reforma de 1974, como consecuencia del fallo “EPA v. Mink” (410 U.S. 73) de la Suprema Corte, y si bien al principio solo estaba autorizado en caso de que surgiera evidencia de mala fe, posteriormente se elevó el estándar de protección, autorizando la apertura del procedimiento aunque no hubiera evidencia de mala fe.

³⁸ Véase Suprema Corte de los Estados Unidos, *Department of the Air Force et al. v. Michael T. Rose et al.* 425 U.S. 352. Ramiro Álvarez Ugarte, “Inteligencia, democracia y acceso a la información”, *La Ley*, 2011-E, p. 398.

³⁹ Mario Rejtman, “Los caminos por recorrer en materia de libre acceso a la información”, en Guillermo Scheibler (coord.), *Acceso a la información pública en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ley 104 comentada y concordada*, Buenos Aires, Ad-Hoc, 2012, p. 272, nota 54.

juicio para obtenerla) pueden resultar insuficientes para garantizar el acceso oportuno a esa información. Como señala Néstor P. Sagüés, entre la interposición de la solicitud de información, su eventual denegatoria (expresa o tácita) por parte del sujeto obligado, y los recursos ante la justicia, en todas sus instancias, la cuestión puede llevar mucho tiempo antes de encontrar una respuesta judicial definitiva,⁴⁰ lo que, complementado con la resistencia estructural que puede caracterizar al poder estatal, podría conducir a la frustración de los fines del derecho analizado (tiempos incompatibles con la preservación de su valor). Esto nos obliga a buscar soluciones.

En ese marco, una herramienta clave para el acceso a la información pública consiste en imponer a los sujetos obligados el deber legal de publicar y disseminar cierta información esencial de manera proactiva (en especial, la información relevante para sus distintos grupos de interés), a través de medios accesibles y en forma permanente y actualizada. En ese sentido, la Ley Modelo de la OEA sobre acceso a la información señala “que aun en la ausencia de una petición específica, los órganos públicos deberán divulgar información sobre sus funciones de forma regular y proactiva, de manera que asegure que la información sea accesible y comprensible”, mientras que su Guía de implementación señala que una ley de acceso a la información puede exigir a los organismos públicos divulgar de forma proactiva cierta información y documentos. Estos requisitos tienen generalmente por objeto fomentar la transparencia y la confianza en el Gobierno, proporcionando información útil al público.⁴¹

Esta obligación se conoce como modelo de *transparencia activa* (también llamado “información pública positiva” o “publicidad activa”), dado que la acción de apertura se inicia desde el Estado, sin esperar requerimiento o solicitud alguna de la sociedad. Basterra sostiene que el modelo de transparencia activa “implica la obligación de los requeridos de publicar cierta información relevante, precisa y actualizada, a fin de dar cumplimiento a lo establecido en la ley sin que ninguna persona o institución se lo haya solicitado”.⁴²

En el mismo sentido, esta obligación de transparencia activa se precisa en la resolución del Comité Jurídico Interamericano acerca de los “Principios sobre el derecho de acceso a la información”, donde se establece que

... los órganos públicos deben difundir información sobre sus funciones y actividades –incluyendo su política, oportunidades de consultas, actividades que afectan al público, presupuestos, subsidios, beneficios y contratos– de

⁴⁰ Néstor P. Sagüés, *Derecho constitucional*, t. 3, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Astrea, 2017, p. 245.

⁴¹ OEA, “Comentarios y Guía de implementación para la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información”, CP/CAJP-2841/10, 23 de abril de 2010, p. 47. Documento presentado por el Grupo de Expertos sobre Acceso a la Información de conformidad con la Resolución AG/RES. 2514 (XXXIX-O/09) de la Asamblea General.

⁴² Basterra, *op. cit.*, p. 308.

forma rutinaria y proactiva, aún en la ausencia de una petición específica, y de manera que asegure que la información sea accesible y comprensible.⁴³

También, sobre el modelo de transparencia activa; así, en la Declaración Conjunta de 2004 los relatores para la libertad de expresión de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la OEA y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) precisaron que “las autoridades públicas deberán tener la obligación de publicar de forma dinámica, incluso en la ausencia de una solicitud, toda una gama de información de interés público”; y que “se establecerán sistemas para aumentar, con el tiempo, la cantidad de información sujeta a dicha rutina de divulgación”.

Por ejemplo, en materia de derecho a la salud, la Corte IDH sostuvo que

... considera importante implementar la obligación de transparencia activa en relación con las prestaciones en salud y seguridad social a las que tienen derecho las personas con discapacidad en Argentina. Ello impone al Estado la obligación de suministrar al público la máxima cantidad de información en forma oficiosa, entre otros, respecto a la información que se requiere para el acceso a dichas prestaciones. Dicha información debe ser completa, comprensible, brindarse en un lenguaje accesible y encontrarse actualizada. Asimismo, dado que sectores importantes de la población no tienen acceso a las nuevas tecnologías y, sin embargo, muchos de sus derechos pueden depender de que conozcan la información sobre cómo hacerlos efectivos, el Estado debe encontrar formas eficaces para realizar la obligación de transparencia activa en tales circunstancias.⁴⁴

Es que, si bien el cumplimiento de esa obligación de publicar cierta información se realiza, en general, a través de las respectivas páginas o sitios web, ese mecanismo puede resultar inaccesible para ciertos grupos de interés, lo que podría exigir –a fin de lograr una transparencia efectiva– la búsqueda de otras formas de divulgación, orientadas a cada grupo específico (p. ej., pueblos indígenas, comunidades campesinas, personas en situación de discapacidad, etc.). Lo relevante es que la información llegue a toda la sociedad y cumpla ciertos estándares, en especial, que sea de fácil y libre acceso, relevante, comprensible y actualizada.⁴⁵

⁴³ Comité Jurídico Interamericano, Resolución 147 del 73º periodo ordinario de sesiones, 7 de agosto de 2008, “Principios sobre el derecho de acceso a la información”, OEA/Ser. Q CJI/RES.147 (LXXIII-O/08), resolutive cuarto.

⁴⁴ Corte IDH, Caso Furlan y Familiares vs. Argentina, Sentencia de 31 de agosto de 2012, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, núm. 246, párr. 294.

⁴⁵ Alfonso Buteler, “Derecho de acceso a la información pública”, en Silvia B. Palacio de Caeiro (dir.), *Tratado de derechos humanos y su influencia en el derecho argentino*, t. II, Buenos Aires, La Ley, 2015, p. 1811.

Más allá de lo anterior, debemos destacar que mediante la utilización de las tecnologías disponibles se puede, no solo informar, sino también lograr que los organismos brinden una mejor atención al ciudadano en cuanto a sus objetivos y competencias, ya sea a través de la consulta electrónica de expedientes, el acceso a planillas y formularios o la publicidad de sus servicios, herramientas estas que permiten una mayor economía de trámite tanto en tiempos como en costos. El paradigma de la transparencia activa implica poner a disposición de la sociedad información adecuada, organizada y de inmediata disponibilidad como medio para una efectiva rendición de cuentas y control ciudadano, de modo que la sociedad, además de recibir información sobre los servicios del organismo y los posibles trámites por realizar (gestión electrónica de sus servicios), pueda controlar su gestión y la de sus funcionarios fiscalizando el empleo de los recursos públicos que administra y promoviendo una cultura de participación, monitoreo y control. La información ofrecida tiene por objeto transparentar la gestión pública, rendir cuentas, informar sobre las políticas públicas, los programas sociales, etc., todo lo cual redundará en beneficios para la sociedad.

Son muchas las expresiones en el continente americano del modelo de transparencia activa; por ejemplo, en Argentina, la Ley de Acceso a la Información Pública (Ley 27.275)⁴⁶ contempla y regula el modelo de transparencia activa, señalando que ciertos organismos “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 o dificulte su reutilización por parte de terceros” (art. 32). Este modelo de transparencia activa también está contemplado en otros países de nuestro continente, con una cobertura normativa interesante en las experiencias de México, Chile, Ecuador, Uruguay, Paraguay y Estados Unidos,⁴⁷ mediante la cual se persigue fortalecer la confianza pública y avanzar en la incorporación de prácticas de gobiernos abiertos que las encaminen a elevar sus estándares de transparencia, consolidar lazos con sus grupos de interés y lograr legitimidad frente a la sociedad.

Respecto del alcance de la obligación de transparencia activa, el parágrafo 11 de la Ley Modelo de la OEA sobre acceso a la información realiza una enumeración de la información que los obligados deberán publicar en forma completa, actualizada, por medios digitales y en formatos abiertos. Se trata de un piso mínimo, de donde podemos destacar la siguiente información que deben publicar las organizaciones: a) estructura, funciones y deberes; b) escalas salariales; c) mecanismos internos y externos de supervisión; d) presupuesto y planes de gasto; e) servicios que brindan; f) mecanismos de presentación directa de solicitudes o denuncias a disposición del público, y todo mecanismo o procedimiento por medio del cual el

⁴⁶ Publicada en el *Boletín Oficial*, 29 de septiembre de 2016.

⁴⁷ Para un análisis más amplio del derecho comparado, véase Basterra, *op. cit.*, pp. 309 y ss., y Buteler, *op. cit.*, pp. 1813 y ss.

público pueda presentar peticiones; g) una lista completa de los subsidios otorgados por la autoridad pública, etc.

Se observa que la información que deben publicar las organizaciones no solo incluye lo relativo a su composición, funcionamiento y gastos en general, sino también los servicios que esa organización brinda a la sociedad en donde se encuentra inserta. Es que una correcta implementación del modelo de transparencia activa permite abrir canales de comunicación, elevar la gestión y mejorar el impacto de los proyectos y servicios ejecutados.

El desafío es consolidar una cultura de gobierno abierto dentro de los cuadros funcionales y la práctica institucional cotidiana, propiciando que los valores de transparencia y acceso a la información sean parte de la cultura organizacional. El concepto de gobierno abierto se sustenta en los pilares de transparencia, participación y colaboración, sin olvidar desde luego a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC). La transparencia implica, entre otras cosas, la apertura de datos e información socialmente útiles, el empleo de un vocabulario claro, y la supervisión y evaluación de la organización. La participación se asienta en la accesibilidad, propiciando el acercamiento a la organización por parte de sus usuarios, la generación de espacios de diálogo, etc. La colaboración involucra, *inter alia*, la interacción horizontal con instituciones, la coordinación con otras organizaciones y el robustecimiento de una cultura de transparencia.⁴⁸

Por ello, un gobierno abierto, en el actual contexto, es aquel que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de oír lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta, que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente, y lo consigue gracias a las TIC actualmente disponibles (Calderón y Lorenzo, 2010, en Villoria).⁴⁹

Todo ello se vincula de manera estrecha a una política de rendición de cuentas, posibilitando un espacio para repensar la gestión. Existe, entonces, una total simbiosis entre los conceptos de gobierno abierto, rendición de cuentas y transparencia activa.

Además de los señalados beneficios, Basterra destaca que el modelo de transparencia activa permite ahorrar tiempo y gastos, tanto al sujeto pasivo como al solicitante, evitando repetición de solicitudes y tiempos de espera. Es decir, permite disminuir los pedidos o las solicitudes de acceso a la información pública por parte

⁴⁸ Bazán, "Justicia y transparencia: panorama y cuestiones conflictivas en el orden federal", *op. cit.*, pp. 19-63.

⁴⁹ Manuel Villoria, "El gobierno abierto como subsistema de políticas: una evaluación desde el institucionalismo discursivo", en AA.VV., *La promesa del gobierno abierto*, México, Academia, 2012, p. 71.

de los particulares.⁵⁰ Nos permitimos destacar, también desde una mirada estructural, que el modelo de transparencia activa presenta una fortaleza adicional de gran valor, cuya relevancia se aprecia especialmente en las sociedades de menor calidad institucional, donde la solicitud de acceso a información pública respecto de ciertas actividades (p. ej., sospechas de corrupción o connivencia con el poder político o la administración pública) puede suscitar un legítimo temor en los grupos de interés, por las consecuencias que pueden afrontar a raíz de esa solicitud (provocando que directamente no se realice). Por ello, el modelo de transparencia activa, si se cumple, permite operativizar el acceso a la información pública incluso en aquellos ámbitos donde se observa cierto temor a realizar solicitudes de acceso a dicha información.

A su vez, desde nuestra experiencia, en lugares donde los niveles de transparencia activa no satisfacen los estándares de la Ley Modelo de la OEA,⁵¹ es clave el rol de la sociedad civil (ONG en particular) y de los legisladores de fuerzas opositoras para influir en su vigencia y operatividad. Desde nuestra perspectiva, un camino importante para ello se vincula a la vía judicial y la legitimación activa amplia, en tanto permite que, frente al incumplimiento de las obligaciones de transparencia activa, cualquiera pueda reclamar al Poder Judicial que ordene a las organizaciones obligadas la publicación y divulgación de la información impuesta como piso mínimo.

6. Principios y reglas que garanticen la vigencia de la transparencia activa

Aun con la existencia de estándares internacionales sobre transparencia activa, en Latinoamérica se observan deficiencias estructurales en la materia.⁵² En función de esas deficiencias estructurales, es necesario revestir el modelo de transparencia activa de algunos principios y reglas que tiendan a garantizar su desarrollo y vigencia, de modo que pueda superar los desafíos que plantea un “paisaje” complejo. Proponemos los siguientes:

- a) *Transparencia progresiva*: en primer lugar, es necesario asegurar la vigencia del principio de progresividad y no regresividad en materia de transparencia activa.⁵³ La cuestión ofrece distintas aristas; en primer término, implica que la publicación de la información exigida legalmente (obligación mínima) ha

⁵⁰ Basterra, *op. cit.*, p. 308.

⁵¹ La experiencia argentina es un ejemplo, en especial respecto de ciertas organizaciones que forman parte de gobiernos provinciales.

⁵² Por ejemplo, en el ámbito judicial, véase María Jesús Valenzuela (redact.) *et al.*, *Décima versión - Índice de accesibilidad a la información judicial en internet (IAcc - 2017)*, Santiago de Chile, Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), 2017.

⁵³ Basterra, *op. cit.*, p. 319.

de ser considerada el punto de partida de un proceso dinámico que incluye además la evaluación permanente a la luz de las demandas de la sociedad y el principio de máxima divulgación.

Al mismo tiempo, implica que si los organismos publican información no exigida por la ley, no podrán “retroceder” respecto de su publicación en los mecanismos digitales; por el contrario, la publicación de información adicional obliga a actualizarla periódicamente, como ocurre con la información cuya publicación se encuentra exigida por ley. Otra manifestación de aquel principio reclama que los organismos deben progresivamente digitalizar la información que obre en su poder, a fin de lograr la existencia total de la información disponible en formato digital. Mientras tanto, y respecto de la información que fue solicitada en más de una oportunidad al organismo, debe ser necesariamente digitalizada y publicada en la página web. Toda información digitalizada (por cualquier motivo) debe ser publicada inmediatamente a través de la página web.

- b) *Especificidad*: el modelo de transparencia activa también reclama algún grado de flexibilidad para lograr sus objetivos. Por ello, cabe aclarar que, si bien se proponen estándares básicos y progresivos, es una muy buena práctica incorporar estándares de transparencia que sean específicos, tanto a la actividad de cada organización como a sus grupos de interés. Para generar estos estándares se pueden realizar diagnósticos que identifiquen las necesidades de información de sus distintos públicos.

A su vez, corresponde aclarar que el modelo de transparencia activa a través de la página web es clave, pero no es el único medio de transmisión de la información; de hecho, idealmente debe ampliarse a otros canales más allá de la página web, entendiendo que las formas de comunicación más idóneas serán definidas por las características específicas de cada grupo de interés.

- c) *Evaluaciones y políticas de mejora*: una medida necesaria para el funcionamiento del modelo de transparencia activa exige que, más allá de los medios que prevean las leyes respectivas,⁵⁴ se implementen mecanismos de evaluación adicionales sobre el cumplimiento de los estándares exigidos. Esas evaluaciones deberían ser realizadas por ONG que acrediten la transparencia y el cumplimiento de los estándares vigentes. Las ONG podrían conformar un equipo único de trabajo que represente la realidad nacional, donde también participen expertos en la materia a los efectos de precisar los parámetros de rendición que se acreditarán. En forma simultánea, se puede disponer de un sistema permanente y confiable de autoevaluación para que las autoridades

⁵⁴ Por ejemplo, en Argentina (a nivel federal) existe la Agencia de Acceso a la Información Pública, ente autárquico que funciona con autonomía funcional en el ámbito del Poder Ejecutivo nacional (Ley 27.275, art. 19), cuyas amplias funciones (previstas en la Ley 27.275, art. 24) permiten realizar cierta supervisión sobre los organismos obligados por la ley.

del organismo respectivo puedan realizar las rectificaciones pertinentes. La autoevaluación deberá también ser publicada en el sitio web institucional. En todos los casos, sería necesario contar con una guía de indicadores para la evaluación de transparencia activa.

Por su parte, y como política de mejoramiento del modelo de transparencia activa, es pertinente evaluar permanentemente qué tipo de información solicitan las personas o los grupos de interés, de modo que permita a los organismos ajustar y aumentar su oferta de información en línea. En ese sentido, se debe disponer en el portal de un sistema de medición de visitas que permita evaluar el comportamiento de los usuarios y detectar sus mayores focos de interés. Asimismo, para la mejora de la gestión conviene desarrollar un sistema de encuestas que permita opinar sobre el nivel de transparencia activa ofrecido por el sitio web institucional. Si el organismo dispone de estos datos podrá conocer en mejor medida los focos de interés ciudadano y utilizarlos para orientar el proceso de información, de por sí dinámico.

- d) *Multa o sanción frente al incumplimiento*: finalmente, parece evidente que deben existir sanciones reales y de factible aplicación a los sujetos que no cumplen con la obligación de publicitar –a través de los mecanismos previstos– la información que compone la obligación de transparencia activa (multa, falta grave u otra). Para ello es necesario contar con herramientas legales y organismos comprometidos con la defensa del acceso a la información pública y la transparencia activa.

Conclusiones

Como señala Bazán, la contribución de la ética a la democracia es fundamental para el abordaje de asuntos como la transparencia, la rendición de cuentas y el papel de los órganos de control.⁵⁵ No obstante, también es clave la conformación de un diseño estructuralmente preparado para consolidar una cultura de transparencia y gobierno abierto, en tanto existe una íntima vinculación entre las libertades de expresión e información y la democracia, pues aquellas asumen sustancial importancia para la efectiva existencia de una opinión pública abierta, tolerante y pluralista, por lo que debe evitarse o combatirse cualquier tipo de censura previa o de interferencia o presión directa o indirecta que las afecte.⁵⁶

⁵⁵ Véase Bazán, “Justicia, política y búsqueda de mayor transparencia en Argentina”, *op. cit.*, pp. 1-48.

⁵⁶ Víctor Bazán, “Breves reflexiones sobre la libertad de expresión y el derecho de acceso a la información pública”, *La Ley*, 2011-F, p. 934.

Es fundamental, entonces, desarrollar desde distintas facetas el derecho de acceso a la información pública como vía para aportar a la construcción de una democracia más robusta y saludable. Desde esa perspectiva, la Ley Modelo de la OEA constituye una verdadera guía que debe marcar el camino por seguir para el fortalecimiento de nuestras democracias. Un camino que permita el progreso de nuestros pueblos.

Bibliografía

- AGUILÓ, Joseph, “Postitivismo y postpositivismo. Dos paradigmas jurídicos en pocas palabras”, en *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, núm. 30, 2007. Disponible en: <http://www.cervantesvirtual.com/nd/ark:/59851/bmcxs692>
- ÁLVAREZ, Ramiro, “Inteligencia, democracia y acceso a la información”, *La Ley*, 2011-E.
- BASTERRA, Marcela, *Acceso a la información pública y transparencia*, Buenos Aires, Astrea, 2017.
- BAZÁN, Víctor, “Breves reflexiones sobre la libertad de expresión y el derecho de acceso a la información pública”, *La Ley*, 2011-E.
- _____, “Justicia y transparencia: panorama y cuestiones conflictivas en el orden federal”, en VV.AA., *Justicia y transparencia. Justicia y división de poderes. Justicia y federalismo. Justicia y desarrollo humano*, Chaco, Asociación Argentina de Derecho Constitucional, ConTexto, Argentina, 2017.
- CALDERÓN, César y Sebastián LORENZO (coords.), *Open Government. Gobierno abierto*. Algón Editores, Jaén, 2010.
- CARNOTA, Walter F. y Patricio A. MARANIELLO, *Participación ciudadana*, Buenos Aires, Universitas, 2006.
- GELLI, María Angélica, “Ley de acceso a la información pública, los principios, los sujetos obligados y las excepciones”, *La Ley*, 2016-E.
- LAVALLE, Dolores, *Derecho de acceso a la información pública*, Buenos Aires, Astrea, 2009.
- OEA, “Comentarios y Guía de Implementación para la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información”, CP/CAJP-2841/10, 23 de abril de 2010, p. 47. Documento presentado por el Grupo de Expertos sobre Acceso a la Información de conformidad con la Resolución AG/RES. 2514 (XXXIX-O/09) de la Asamblea General. Disponible en: https://www.oas.org/dil/esp/CP-CAJP-2841-10_esp.pdf
- PALACIO, Silvia B. (dir.), *Tratado de derechos humanos y su influencia en el derecho argentino*, t. II, Buenos Aires, La Ley, 2015.
- REJTMAN, Mario, “Los caminos por recorrer en materia de libre acceso a la información”, en Guillermo SCHEIBLER (coord.), *Acceso a la información pública en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ley 104 comentada y concordada*, Buenos Aires, Ad-Hoc, 2012.

- SAGÜÉS, Néstor P., *Derecho constitucional*, t. 2, Buenos Aires, 2017.
- _____, *Derecho constitucional*, t. 3, Buenos Aires, Astrea, 2017.
- SCHEIBLER, Guillermo (coord.), *Acceso a la información pública en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ley 104 comentada y concordada*, Buenos Aires, Ad-Hoc, 2012.
- SUCUNZA, Matías, “Acceso a la información pública: apuntes de una ley imprescindible pero insuficiente”, *RDA*, 2017.
- VALENZUELA, María Jesús (redact.) *et al.*, *Índice de Accesibilidad a la Información judicial en Internet (IAcc - 2017)*, décima versión, Santiago de Chile, Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), 2017. Disponible en: http://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/5549/IAcc_Decimaversion_2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- VILLORIA, Manuel, “El gobierno abierto como subsistema de políticas: una evaluación desde el institucionalismo discursivo”, en AA.VV., *La promesa del Gobierno Abierto*, México, 2012. Disponible en: https://www.academia.edu/3013878/La_Promesa_del_Gobierno_Abierto