

**Derecho del ciudadano o residente a  
comprender el lenguaje de la  
administración, exigible administrativa y  
judicialmente.**

**Tesis Doctoral**

**Doctorando: Pablo Talamoni**

**Director de la Tesis: Doctor Ezequiel Abásolo**

**Universidad Nacional de La Matanza**

## 1. INTRODUCCIÓN.

En cuanto al derecho del ciudadano o residente a comprender el lenguaje de la administración<sup>1</sup>, exigible administrativa y judicialmente, en esta tesis se considerará titular a toda la población, sea ciudadana o no, con particular incidencia en los sectores de alta vulnerabilidad, lo que coloca al Estado en un lugar protagónico si se quiere garantizar los beneficios del Estado de Derecho a toda la comunidad; particularmente, el derecho a la igualdad de trato y consideración que establece en el artículo 16 de la Constitución Argentina y garantizada por las convenciones internacionales de Derechos Humanos<sup>2</sup>. Se considerará que no basta para garantizar la igualdad de oportunidades y el respeto a la soberanía del pueblo, que algún Estado Provincial o Nacional se comprometa, incluso por ley, a ir modificando su lenguaje jurídico para acercarlo al lenguaje ciudadano. Para alcanzar el efectivo ejercicio de los derechos de las personas, proponemos concluir esta tesis con un proyecto de ley que le reconozca al ciudadano acciones administrativas y judiciales para obligar a la administración a modificar trámites y/o comunicaciones que no sean comprendidas por el ciudadano medio. Desde hace casi dos décadas, encontramos esfuerzos sostenidos en pos del lenguaje claro en las cumbres judiciales que reúnen a los magistrados de las Cortes de los países iberoamericanos. En la declaración de Paraguay (2016) ratificaron el vínculo entre la comprensión del ciudadano y la misma legitimidad de uno de los poderes del Estado: “La legitimidad de la judicatura está ligada a la claridad y calidad de las resoluciones judiciales” y que, con tal fin, “es esencial el uso de un lenguaje claro e inclusivo y no discriminatorio en las resoluciones judiciales, y una argumentación fácilmente comprensible”<sup>3</sup>. Por otra parte, cabe señalar que durante el año 2021 el Poder Judicial español impulsó la aprobación del Protocolo General de Colaboración para el Fomento de un lenguaje Jurídico Moderno y Accesible para la Ciudadanía (España, 2021), en el cual se afirma que

---

<sup>1</sup> En esta tesis nos referimos a la actividad desplegada por el Poder Ejecutivo y los entes descentralizados, y toda actividad económica significativa por ello regulada por el Estado con prestación de servicios a los habitantes. También nos referimos a ciudadanos y/o residentes.

<sup>2</sup> <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>.

<sup>3</sup> Citado por la acordada del Tribunal Supremo de la Provincia de Córdoba. Ver <https://www.justiciacordoba.gob.ar/JusticiaCordoba/Inicio/fileAdjunto.aspx?id=11438>.

“hay fundamento constitucional en la exigencia de un buen lenguaje legal” , cualidad que está directamente relacionada tanto “con el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva y son presupuesto necesario para comprender el Derecho y su aplicación por los Tribunales, así como para lograr que el derecho de acceso a la Justicia real y efectivo”. El protocolo hace suya la definición de otras instituciones que hablan del “derecho a comprender” y plantea que “una justicia moderna es una justicia que la ciudadanía es capaz de comprender y que el mal uso el lenguaje por parte de operadores jurídicos genera inseguridad jurídica e incide negativamente en la solución de los conflictos sociales”<sup>4</sup>.

Para participar y ser ciudadano en igualdad se debe contar con recursos propios, y no hay duda del rol que el Estado debe ocupar para igualar oportunidades con políticas activas. Comprender para participar es esencial, particularmente cuando el ciudadano debe interiorizarse de sus derechos y obligaciones frente al Estado. Es por ello que el derecho a comprender el lenguaje de la administración está íntimamente vinculado a la soberanía del pueblo<sup>5</sup> y a la esencia del sistema democrático, en la medida que el obligado debe comprender las normas que se le exigen.

Se trata de un nuevo derecho no explicitado como tal aún en la legislación argentina. Por ello debemos recordar que la Constitución Argentina no restringe la existencia de derechos sólo a los enumerados en ella por lo que, el derecho a comprender, puede estar en la galería de la nueva generación de derechos<sup>6</sup>. Por otra parte, el “derecho a comprender el lenguaje de la administración” es una especie del genérico “derecho a comprender el entorno que nos rodea”, que está vinculado con la denominada accesibilidad cognitiva que será abordada durante la investigación. “El derecho a comprender es la posibilidad de pensar de manera crítica y de practicar la plena libertad y, en ese sentido, la aclaración de conceptos

---

<sup>4</sup> Ver el Protocolo en <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Relaciones-institucionales/Convenios/Protocolo-general-de-colaboracion-para-el-fomento-de-un-lenguaje-juridico-moderno-y-accesible-para-la-ciudadania--2021->.

<sup>5</sup> Nadie delegaría poder en un órgano que dicte normas que me obligan y que no se comprendan. Habilitaría así a la tiranía de la interpretación de las normas por quien las dicta.

<sup>6</sup> Artículo 33 de la Constitución Argentina.

jurídicos mediante la simplificación de sus definiciones es una herramienta más para democratizar la justicia”, afirma la Magistrada Silvia Bianco<sup>7</sup>.

En la Argentina, como en tantos países producto del impacto del Covid-19, debieron lanzarse planes de asistencia económica dirigido a muchos sectores sociales y, para acceder a ellos, la ciudadanía debió ingresar al mundo digital de lleno aplicando en tramites online. Lamentablemente 6 de cada 10 ciudadanos no saben hacer esos trámites, de acuerdo a una encuesta realizada por una consultora privada<sup>8</sup>. Para el Banco Interamericano de Desarrollo<sup>9</sup>, en América Latina los trámites que los ciudadanos deben hacer ante la administración “son lentos, vulnerables a la corrupción, y terminan excluyendo a la gente con menores recursos (...) Los ciudadanos pierden tiempo entre ventanilla y ventanilla y en muchos casos terminan pagando sobornos a los funcionarios”.

Muchos sospechan que el intrincado lenguaje administrativo busca que el ciudadano termine en manos de gestores e intermediarios, que ganan dinero en forma espuria por la gestión. Para colmo, las normas que obligan al ciudadano se presumen conocidas para poder hacerlas exigibles. Los innumerables trámites y el complejo lenguaje administrativo podrían estar minando la legitimidad del sistema democrático o poniendo en juego a la misma soberanía popular<sup>10</sup> si no se vislumbrara un esfuerzo de la burocracia para acercarse a los intereses del ciudadano, sobre todo de aquellos más vulnerables<sup>11</sup>.

En España, el 11 de marzo de 2021 se ha avanzado en el derecho a comprender con la firma del nuevo Protocolo General de Colaboración para el Fomento de un Lenguaje Moderno y Accesible para la Ciudadanía<sup>12</sup>, en el cual las principales instituciones jurídicas

---

<sup>7</sup> Consejera de la Magistratura de la Ciudad de Buenos Aires. Presidenta de la Comisión de Fortalecimiento Institucional y Planificación Estratégica. Cfr. *Glosario Jurídico en lenguaje claro*, p. 13.

<sup>8</sup> <https://www.bigbangnews.com/actualidad/seis-de-cada-diez-argentinos-no-sabe-hacer-tramites-online-tips-y-los-errores-mas-usuales-2020101311550>.

<sup>9</sup> Roseth, Reyes y Santiso (2018). Banco Interamericano de Desarrollo.

<sup>10</sup> <https://www.telam.com.ar/notas/202010/523404-lenguaje-claro-las-claves-de-un-desafio-pendiente-de-la-politica-y-la-justicia.html>.

<sup>11</sup> <https://www.bigbangnews.com/actualidad/seis-de-cada-diez-argentinos-no-sabe-hacer-tramites-online-tips-y-los-errores-mas-usuales-2020101311550>.

<sup>12</sup> <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Relaciones-institucionales/Convenios/Protocolo-general-de-colaboracion-para-el-fomento-de-un-lenguaje-juridico-moderno-y-accesible-para-la-ciudadania--2021->

y académicas (desde el Consejo General de la Abogacía Española a la Real Academia Española, pasando, entre otras, por el Consejo General del Poder Judicial) expresan su voluntad de que se alcance un grado adecuado de claridad y modernidad en el lenguaje jurídico. Este objetivo, como se resalta en el citado protocolo, está vinculado con el derecho fundamental de la tutela judicial efectiva.

Como reacción a lo descrito, especialistas en lenguaje claro afirman que “todo Estado que desee consolidar su democracia y justicia no sólo debe sustentarse en la presunción del conocimiento de la ley por parte de los ciudadanos, sino que tiene la obligación de difundir sus normas para que sean conocidas”<sup>13</sup>. Es que resulta una obligación del Estado garantizar el goce efectivo de derechos y el cumplimiento de deberes de los ciudadanos. Esto implica, entre otros aspectos, que tiene como obligación el transmitir de forma clara y efectiva toda su normativa y toda su información<sup>14</sup>. Para Alejandro Alfonzo<sup>15</sup>, el ciudadano tiene el derecho a una “información oportuna y transparente (...) en relación con el manejo de los asuntos públicos que se vinculan directamente a la actuación cotidiana del ciudadano. Alfonzo sostiene además que “la enorme y creciente complejidad del proceso comunicacional en estos tiempos de constantes cambios en el orden técnico, científico, económico y político, así como las tremendas contradicciones y de retos, no se limitan a impactar en la prensa, la radio, la televisión, el cine, la publicidad; es decir, los componentes convencionales de la comunicación, sino que se ha insertado en ella como experiencia y actividad esencial a la vida humana,<sup>16</sup> condición ésta que muy a menudo se omite o ignora”<sup>17</sup>.

---

<sup>13</sup> Poblete, C.A. y Fuenzalida González, P. (2018). Una mirada al uso del lenguaje claro en el ámbito judicial latinoamericano. *Revista de Lengua i Dret, Journal of Language and Law*, n° 69, (junio), pp. 119 a 138.

<sup>14</sup> Así lo sostiene en sus fundamentos el proyecto de ley presentado por la Diputada de la Provincia de Mendoza en la legislatura provincial, Marisa Garnica (FDT-PJ) para promover el lenguaje claro. Ver <https://www.hcdmza.gob.ar/site/noticias/68-noticia/6407-lac-inicia-el-estudio-del-lenguaje-claro-en-textos-juridicos-legales-y-formales>.

<sup>15</sup> Consejero de Comunicación de la UNESCO para América Latina, sede San José. Prologo al trabajo de Alejandro Fuenmayor *El Derecho de acceso de los Ciudadanos a la Información Pública*. Ver: [https://www.academia.edu/11415720/EL\\_DERECHO\\_DE\\_ACCESO\\_DE\\_LOS\\_CIUDADANOS\\_A\\_LA\\_INFORMACION\\_PUBLICA?e](https://www.academia.edu/11415720/EL_DERECHO_DE_ACCESO_DE_LOS_CIUDADANOS_A_LA_INFORMACION_PUBLICA?e).

<sup>16</sup> Cita de Alfonzo: F. Martínez Díez, O.P: *Teología de la Comunicación*. Madrid: BAC, 1994, p. 248.

<sup>17</sup> Alejandro Alfonzo. Presentación del trabajo *El derecho al acceso de los ciudadanos de Fuenmayor*, cit.

Es que acceder a la información se ha vuelto decisivo para ser partícipe los beneficios de la vida en una comunidad y para que la misma sea en igualdad de oportunidades. Por ello resulta importante recordar que la Declaración de Principios aprobada por la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información determina que los Estados deben establecer políticas públicas que garanticen que “el acceso sin dificultad a la información del dominio público” ya que “es esencial en la Sociedad de la Información”<sup>18</sup>.

Cuando hablamos de acceder sin dificultad no puede obviarse el lenguaje del Estado en todo lo referido a actividades administrativas, legislativas y judiciales a las que el ciudadano tiene derecho de comprender. Coincide con ello Juan Carlos Campo, quien fuera Ministro de Justicia de España, cuando afirmaba que “existe un derecho de los ciudadanos a comprender el lenguaje de la Justicia. El lenguaje no es inocuo ni neutral. En la relación del ciudadano con el Estado ha primado más la condición de súbdito que de ciudadano. Durante mucho tiempo la oscuridad del lenguaje marcó un muro infranqueable para distanciar a los ciudadanos de las estructuras de poder. Hoy la democracia exige transparencia y claridad”<sup>19</sup>.

Justamente, los promotores del movimiento de la Alianza de Gobierno Abierto (AGA), señalan que quizás uno de los mayores desafíos sea que los cambios que proponen contribuyan a “incrementar la confianza de los ciudadanos en los gobiernos. En tiempos donde las democracias tienen serias falencias en credibilidad, no como mecanismos de gobierno sino respecto a su capacidad de resolver problemas centrales de los ciudadanos (acceso al mercado laboral, inclusión social, reducción de la pobreza y la desigualdad, entre otros), las herramientas de gobierno abierto brindan una oportunidad para lograr el cierre de la brecha de confianza entre representantes y representados. En medio de iniciativas antisistema en muchos países, los gobiernos y los políticos especialmente tiene la oportunidad de innovar, ser disruptivos y anticiparse al cambio, y así proponer nuevas formas de intermediación y representación, de ampliar los canales de participación ciudadana, ser transparentes y rendir cuentas proactivamente. Esto ciertamente implica una cesión de poder,

---

<sup>18</sup> Declaración de Principios “Construir la Sociedad de la Información: un desafío mundial para el nuevo milenio”. Documento WSIS-03/GENEVA/DOC/4-S. Versión en español, p. 4.

<sup>19</sup> Ver Declaración del Ministro de Justicia de España de marzo de 2021 <https://confilegal.com/20200303-juan-carlos-campo-existe-un-derecho-de-los-ciudadanos-a-comprender-el-lenguaje-juridico/>.

una reducción de los márgenes de discrecionalidad y las zonas de confort de políticos y funcionarios públicos, pero ciertamente tendría un efecto positivo en el mediano y largo plazo sobre la confianza ciudadana en las instituciones del gobierno”<sup>20</sup>.

La participación ciudadana está en la esencia de la democracia griega. No puede haber participación en igualdad de condiciones si los lenguajes de la administración no son comprendidos por los habitantes de un país. Por ello, “sin una comprensión del lenguaje jurídico el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones se encuentran limitadas”<sup>21/22</sup>.

No hay posibilidades de participación si el Estado, que está obligado por ser una creación colectiva de los propios ciudadanos, no adapta su lenguaje y trámites técnicos y/o jurídicos al público al que va dirigido. No adaptar el lenguaje podría significar la violación de la soberanía del pueblo en orden a permitir que la burocracia termine dominando sobre el pueblo, beneficiando en consecuencia a los más favorecidos que, con recursos educativos o económicos, pueden solucionar las dificultades que esa burocracia plantea<sup>23</sup>.

“Todas las veces que logremos que un habitante del suelo argentino acceda fácil y sencillamente a la lectura y comprensión de la normativa y la información, afianzaremos su libertad e igualdad. La suya y la toda su familia y comunidad para todos sin discriminación y sin exclusiones de conocimiento o comprensión (Artículo 15 Constitución Nacional)”, afirma en sus fundamentos el proyecto de ley presentado en la Legislatura Provincial de Mendoza para promover el lenguaje claro<sup>24</sup>.

Es por ello que no tener acceso al lenguaje de la administración es una discriminación que, como toda discriminación, “por su propia naturaleza perjudica las

---

<sup>20</sup> Herrero, A. y Vila, J. M. (comps.) (2021). *Gobierno Abierto e Innovación Pública: los pilares de la nueva agenda de gobernabilidad*. Buenos Aires: UAI.

<sup>21</sup> Candarle, (2019). *Glosario Jurídico en Lenguaje Claro*. Buenos Aires, Jusbaire, p. 10.

<sup>22</sup> Ver estadísticas del Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en relación al ciudadano y el servicio de justicia; <https://consejo.jusbaire.gov.ar/institucional/estadisticas/estadisticas/1BF853575F1D950A3FB8E9697E55F907>.

<sup>23</sup> Ver en el informe del Banco Interamericano de desarrollo (BID) sobre los trámites en América Latina, las cinco recomendaciones que proponen al finalizar el estudio llamado “El fin de los trámites eternos”. [https://cloud.mail.iadb.org/fin\\_tramite\\_eterno?UTMM=Direct&UTMS=Website](https://cloud.mail.iadb.org/fin_tramite_eterno?UTMM=Direct&UTMS=Website).

<sup>24</sup> Ídem Proyecto de ley de la Diputada Provincial en Mendoza, Marisa Garnica.

capacidades humanas de manera injusta, creando ciclos de desventajas y negaciones de la libertad que dificultan el desarrollo humano”<sup>25</sup>.

Discriminar es, entre otras cosas, tratar en forma desigual, y la igualdad podría ser definida como “el derecho de todos los seres humanos a ser iguales en su dignidad, a ser tratados con respeto y consideración y a participar con base igualitaria en con los demás en cualquier área de la vida civil, cultural, política, económica y social. Todos los seres humanos son iguales ante la ley y tienen derecho a una misma protección y garantía ante la ley”<sup>26</sup>.

“Igualdad de trato, desde el punto de vista de la igualdad, no equivale a trato idéntico. Para reconocer la igualdad plena y efectiva, es necesario tratar a las personas de manera diferente según sus distintas circunstancias, para reconocer su igualdad personal y para mejorar sus habilidades para participar en la sociedad como iguales”<sup>27</sup>.

Para alcanzar el estándar definido anteriormente es necesario implementar la acción positiva para hacer efectiva esa igualdad. De allí la necesidad, no sólo de obligar al Estado a aplicar reglas de lenguaje claro, sino también la de brindarle al ciudadano alguna herramienta que lo ayude a participar en igualdad. Para los expertos, la acción positiva es necesaria “para superar las desventajas del pasado y acelerar el progreso hacia la igualdad de algunos grupos en particular”<sup>28</sup>.

Conforme Cassany, “una de las principales exigencias de la ciudadanía es mejorar los trámites administrativos de todo tipo haciéndolos más ágiles, fáciles y seguros”<sup>29</sup>. La mejora en los trámites no sólo conlleva cumplir con los compromisos de un buen gobierno, sino también es informar, incluir, abrir espacios enriqueciendo las relaciones con los administrados. En España “un 78% de los textos administrativos no son claros, y el 97% de los formularios para la solicitud de ayudas, becas y subvenciones como el Ingreso Mínimo Vital resultan en su mayoría incomprensibles y rebuscados para el ciudadano. Estas son

---

<sup>25</sup> Declaración de principios de The Equal Rights Trust, Londres 2008.- ver [http://www.oas.org/dil/esp/2008\\_Declaracion\\_de\\_Principios\\_de\\_Igualdad.pdf](http://www.oas.org/dil/esp/2008_Declaracion_de_Principios_de_Igualdad.pdf).

<sup>26</sup> Ídem.

<sup>27</sup> Ídem artículo 2 de la declaración.

<sup>28</sup> Ídem artículo 3.

<sup>29</sup> Cassany, D. (2004). *La cocina de la escritura*. Barcelona: Anagrama. Lectura ciudadana <https://www.fge.es/lalectura/docs/cassany.pdf>.

algunas de las conclusiones del estudio '¿Habla claro la administración pública?', en el que se han analizado 760 textos administrativos, a los que se ha sumado un cuestionario a veinte técnicos de la Administración Pública y entrevistas a expertos en diferentes disciplinas”<sup>30</sup><sup>31</sup>.

El formulario para la solicitud del Ingreso Mínimo Vital en España ha sido uno de los analizados en la investigación. Solicitar la prestación económica recientemente aprobada por el Gobierno implica cumplimentar 22 páginas con más de 7.000 palabras en las que predomina *"un lenguaje formal y retorcido cuyo tiempo de lectura, que no de comprensión, serían 25 minutos"*, según ha explicado Itxaso Recondo, responsable de Comunicación Clara en Prodigioso Volcán. Respecto de los temas sobre el covid-19, el informe indica que, sólo “el 15% de los textos analizados resultan comprensibles. Las medidas obligatorias para la ciudadanía, como son el uso de mascarillas, restricciones, vuelta a las aulas, seguridad laboral, no llegan con claridad, de manera que provocan desconcierto y recelo, según los expertos que han participado en el estudio”<sup>32</sup>.

Josep María Flores, jefe del área de Impulso de la Mejora de los Servicios Digitales de la Generalitat de Catalunya, lleva años trabajando para clarificar el lenguaje administrativo. Ha recordado que durante la pandemia "quien más y quien menos se ha puesto al día. Con el efecto coronavirus, una gran parte de la sociedad ha tenido su primera experiencia de tramitación electrónica y ha descubierto que no está a la altura de todos los trámites digitales que la sociedad utiliza”<sup>33</sup>.

Para los expertos<sup>34</sup>, la incorporación del lenguaje claro o lenguaje ciudadano genera una democratización de las actividades de la Administración que, de ese modo, se acerca al habitante. La aplicación del Lenguaje Claro en la Administración puede favorecer la gestión de datos e informaciones indispensables para la toma de decisiones en el gobierno. Desde ya es un importante aporte y ayuda en el manejo de sistemas de información, documentación y

---

<sup>30</sup> Ver <https://www.economista.es/economia/noticias/10901096/11/20/Los-formularios-publicos-de-ayudas-y-subvenciones-a-examen-el-97-son-incomprensibles-para-el-ciudadano.html>.

<sup>31</sup> La investigación fue realizada por la consultora Prodigioso Volcán <https://www.prodigiosovolcan.com/>

<sup>32</sup> Ídem.

<sup>33</sup> Ídem.

<sup>34</sup> Jürgen Habermas, Daniel Cassany Daniel, Claudia A. Poblette.

comunicación gubernamental. Auxilia a la ciudadanía para comprender a la Administración y el sentido de las medidas de gobierno, colaborando a una mayor participación en igualdad. La población española más vulnerable, aquella que sufre dificultades cognitivas, avanza a través de la activa participación de las organizaciones civiles en solicitar que por ley se reconozca el derecho a la accesibilidad cognitiva, convirtiéndola en una obligación legal para el Estado y para los proveedores de servicios privados esenciales. Allí ,en España<sup>35</sup>, la asociación Plena Inclusión ha puesto en marcha la campaña #AccesibilidadCognitivaYA, que exige que el término “Accesibilidad cognitiva” esté incluido en todas las leyes estatales y autonómicas donde sea necesario, y explique con detalle cómo se consigue esa accesibilidad, por ejemplo, a través del cumplimiento de normas como la Norma UNE 153101:2018 EX de lectura fácil. Varios municipios españoles trabajan en la modificación del lenguaje de aquellos trámites que la ciudadanía debe realizar para garantizar el derecho a comprender y, con ello, a la accesibilidad<sup>36</sup>. En la Argentina, la Asociación por los Derechos Civiles<sup>37</sup>, junto a la Universidad Nacional de Quilmes, trabajó el tema de la accesibilidad y emitió una guía<sup>38</sup> para tener en cuenta. “Mejorar el lenguaje jurídico consiste esencialmente en democratizarlo y en hacerlo más comprensible para los ciudadanos, destinatarios últimos de las normas de Derecho. Ambos objetivos se encuentran estrechamente relacionados y pretenden orientar el debate para que se puedan resolver algunos problemas que afectan, mucho más de lo que pueda parecer a primera vista, a la construcción del Estado de Derecho, dificultando que se forme y crezca sano y robusto”<sup>39</sup>.

El Derecho es una ciencia que regula y, por tanto, condiciona la vida y los intereses de los individuos. Por tal motivo, algunos autores, como Bardales Castro, afirman que “el Derecho tiene y debe de emplear un lenguaje claro, preciso y concreto, perfectamente comprensible para la gran mayoría de los miembros de la sociedad”. Y que desde el punto de

---

<sup>35</sup> <https://avuelapluma.es/plena-inclusion-extremadura-reclama-el-reconocimiento-legal-de-la-accesibilidad-cognitiva/>.

<sup>36</sup> <https://cordopolis.es/2021/01/13/el-ayuntamiento-de-cordoba-adapta-sus-documentos-a-lectura-facil-para-garantizar-su-comprension/>.

<sup>37</sup> <https://adc.org.ar/>

<sup>38</sup> <https://adc.org.ar/informes/elaboracion-de-productos-accesibles-en-el-entorno-digital-guia-practica/>.

<sup>39</sup> Albertí, E. (2012). *Hacia la modernización del lenguaje jurídico*, p. 19.

vista del Estado de Derecho “es recomendable que uno de los requerimientos de la seguridad jurídica se encuentre definida por la concomitancia entre el lenguaje del Derecho y el empleado por la sociedad en el que es aplicado. Esa seguridad jurídica, se dice, se vería plasmada por la predictibilidad que tendrían los ciudadanos frente a todos y cada uno de los actos que realicen en el desarrollo de sus actividades. De esta forma, los integrantes de una sociedad no se verían sorprendidos ante la falta de adecuación de su conducta a lo establecido en la ley”<sup>40</sup>.

Si nos referimos a los actos de gobierno, sabemos que la regla es que los actos son públicos como la información que emana del Estado para publicitarlo y, por tanto, se podría deducir que es un deber público que la misma sea comprensible. “Este derecho a recibir información garantizado por varios instrumentos internacionales<sup>41</sup> ha adquirido una nueva dimensión en el mundo actual y se manifiesta hoy como un derecho a comprender”<sup>42</sup>.

Desde la óptica lingüística, si un lector no puede acceder al contenido semántico de un texto, vale decir, al significado que pretende transmitir, dicho escrito no sería comunicativo y perdería así la calidad de texto propiamente dicho. Esto es lo que los países con instituciones consolidadas han entendido. “La vida moderna exige un completo dominio de la escritura. ¿Quién puede sobrevivir en este mundo tecnificado, burocrático, competitivo, alfabetizado y altamente instruido, si no sabe redactar instancias, cartas, o exámenes? La escritura está arraigando poco a poco, en la mayor parte de la actividad humana moderna. Desde aprender cualquier oficio, hasta cumplir los deberes fiscales o participar en la vida cívica de la comunidad, cualquier hecho requiere cumplimentar impresos, enviar solicitudes, plasmar la opinión o elaborar informes”<sup>43</sup>.

Durante la I Jornada sobre la modernización del discurso jurídico español en noviembre de 2011, la representante del Ministerio de Justicia definió la existencia del nuevo

---

<sup>40</sup> Bardales Castro, P. (2020). El lenguaje jurídico: un constante esfuerzo de adecuación a la justicia y la realidad.

<sup>41</sup> Artículo 19.2 Pacto Internacional De Derechos Civiles y Políticos. 13.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos.

<sup>42</sup> Sánchez Hernández, A. (2009). Razones y Objetivos creación Comisión de Modernización del lenguaje. En *Hacia la modernización del lenguaje jurídico*, p. 25.

<sup>43</sup> Cassany, D., ob.cit., ut supra.

derecho que esta tesis quiere sostener: “La claridad en el lenguaje jurídico en opinión del Ministerio de Justicia, enhebra el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, pues es el presupuesto para comprender el Derecho y su aplicación por los tribunales. Por ello, desde el Ministerio de Justicia<sup>44</sup> se ha desarrollado un proyecto que busca defender la importancia de ese nuevo derecho que hemos dado en llamar el derecho a comprender<sup>45</sup> (...) Por tanto, la razón última, el objetivo central que motivó la decisión del Consejo de Ministros de constituir la Comisión de Modernización del Lenguaje Jurídico, fue la necesidad de dar contenido específico al derecho a comprender que los ciudadanos tienen frente a la Administración de Justicia”<sup>46</sup>. En noviembre de 2014 se firmó el convenio de colaboración entre el Consejo General del Poder Judicial español (CGPJ) y la Real Academia Española (RAE) que pretendía lograr, por primera vez en su historia, la creación de un Libro de Estilo de la Justicia y de un Diccionario de español jurídico, finalmente presentado en abril del 2016. Ambas instituciones estaban interesadas en que “el lenguaje jurídico alcance la calidad, modernidad, rigor y comprensión que reclama la sociedad del siglo XXI. (...) En efecto, el ciudadano es el protagonista de la mayoría de las decisiones que se adoptan en el mundo jurídico, por lo que una sociedad de avanzada, capaz de generar tan ingente cantidad de documentación, debe garantizar, al mismo tiempo, una comunicación fluida con el consumidor de la justicia”<sup>47</sup>.

¿Cómo saber si los cambios en el lenguaje han sido suficientes? La comprensión que un mensaje genera en su receptor es el indicio más eficiente para valorar el éxito de cualquier comunicación, idea de la que nuestra Justicia no escapa, afirma Serrano, quien enfatiza la importancia del Lenguaje claro y comprensible<sup>48</sup> para afianzar la legitimidad de la judicatura y la garantía del debido proceso. En ese sentido, “en Suecia existe la convicción de que, para el buen funcionamiento de la democracia y para la seguridad jurídica, es esencial que las autoridades públicas se comuniquen de manera clara y comprensible con los

---

<sup>44</sup> Ministerio de Justicia Español 2009/2010.

<sup>45</sup> El destacado no es original.

<sup>46</sup> Sánchez Hernández, A., ob. cit.

<sup>47</sup> Lemes Serrano, C. (2017). Prólogo en S.M. Machado, *Libro de Estilo de la Justicia*, p. 430.

<sup>48</sup> Se refiere a las Recomendaciones para el lenguaje claro y comprensible para el dictado de resoluciones judiciales, aprobadas en la XVIII Cumbre Judicial Iberoamericana celebrada en Panamá en 2015.

ciudadanos, de modo que estos les entiendan. Se considera que esta comprensión constituye una condición para que los ciudadanos puedan ejercer sus derechos fundamentales, para que quieran participar en la vida política, para que tengan confianza en las autoridades y acaten sus decisiones. Por si esto fuera poco, se considera además que una comunicación eficaz ahorra tiempo y dinero”<sup>49</sup>.

El acceso a la información y su comprensión son la expresión de un derecho fundamental en toda sociedad democrática: el derecho a comprender. La historia de la lucha por una educación universal nos enseña como el acceso a la formación y a las letras se convirtió en un instrumento muy importante para el desarrollo de los pueblos. El acceso a la lectura, a la alfabetización con la consiguiente pérdida de poder de quienes ostentaban su dominio y control, fue tan decisiva para la evolución de la humanidad que es comparable con los desafíos que las nuevas tecnologías generan a las actuales generaciones. Por ello, en el periodo histórico de la Modernidad, el incremento de la complejidad de los textos debido al desarrollo de las ciencias naturales, sociales y jurídicas provocó un efecto no esperado: que los textos se hicieran inaccesibles a esa misma ciudadanía a la que se pretendía informar y proteger en sus derechos. En 1964 el Papa Pablo VI, con motivo de un seminario sobre la libertad de expresión organizado por la ONU, afirmó que “el derecho a la información es un derecho universal, inviolable e inalterable del hombre moderno, puesto que se funda en la naturaleza del hombre. Se trata de derecho activo y pasivo: por una parte, la búsqueda de la información; y por otra, la posibilidad de todos a recibirla.”

Por supuesto la actividad administrativa, con sus decretos y resoluciones, no deja de ser “información”; particularmente, aquellas que impactan en los ciudadanos en sus derechos o en su necesidad de hacer o no hacer. Por otro lado, no sólo es necesario acceder a la información, sino que además es imperioso que el ciudadano la comprenda para poder ejercer sus derechos. Obviamente recibir información y/o tener capacidad para buscarla requiere cada vez más formación, formal e informal. Por ello, la educación como política pública es fundamental para garantizar acceso igual a los beneficios de vivir en comunidad. Justamente el acceso a la educación es un derecho humano reconocido, por primera vez como tal, por la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948. En el artículo 26 se

---

<sup>49</sup> Ingemar Strandvik (2011). *Hacia la modernización del discurso jurídico*, p. 131.

considera que la instrucción elemental será obligatoria. La Declaración sostiene que “la educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana.” En ese orden está en la cabeza del Estado garantizar que la formación alcance para desempeñarse con igualdad ante la administración. Si la complejidad y la velocidad de los cambios dificultara la actualización permanente de los ciudadanos, es el propio Estado el que debe modificar el lenguaje y adaptar los trámites al nivel ciudadano.

Ante la complejidad de los documentos escritos, ONGs y grupos profesionales como Clarity, Plain Language o Lectura Fácil, vienen proponiendo la necesidad de una actitud abierta que haga posible el desarrollo de estilos de comunicación oral y escrita accesible y comprensible el mensaje al público al que va dirigido. Resulta necesario transformar los documentos complejos, en especial los legales, en documentos claros y de lectura fácil para el debido cumplimiento del derecho a comprender. “En las últimas décadas la inteligibilidad de esos textos<sup>50</sup> se ha relacionado con el ejercicio de los derechos y deberes democráticos. Quienes comprenden esos escritos – con sus funciones, usos y valores sociales- pueden disfrutar de sus derechos como ciudadano, se comprometen con el cumplimiento de los deberes correspondientes y, en definitiva, actúan como miembros participativos de la comunidad. Al contrario, quien ignore o no los pueda entender, queda excluido del beneficio de los derechos, rechaza el cumplimiento de sus deberes e incrementa su desconfianza con la comunidad: se convierte en un ciudadano pasivo y desafecto”<sup>51</sup>.

La cuestión que surge inmediatamente, cuando se analiza el tema del derecho a comprender el lenguaje de la administración, es la necesidad de abordar la situación de aquellos que no alcanzan a comprenderlo. Los motivos por los que ese grupo está excluido pueden deberse a razones educativas y/o generacionales que, en éste último caso, se amplifica por el impacto de las nuevas tecnologías. Trataremos este asunto, pero desde ya se puede adelantar que es el Estado el que debería estar obligado a proveer las herramientas de formación, y es el Estado el principal obligado a adaptar sus mensajes de acuerdo al público al que se dirige. Es por ello que sostendremos que una ley que reconociera la posibilidad de accionar contra la oscuridad de un trámite debería revertir la carga de la prueba, en el sentido

---

<sup>50</sup> Refiere a los textos de la administración que debe leer el ciudadano.

<sup>51</sup> Cassany, D. <https://www.fge.es/lalectura/docs/cassany.pdf>.

de que el ciudadano no debe probar su dificultad. La dificultad se presume. El Estado debe tener la posibilidad de liberarse de responsabilidad si prueba haber hecho el mejor esfuerzo<sup>52</sup>. La desigualdad entre los que dominan los lenguajes técnicos y los demás resulta insoportable al sistema democrático, y obliga al Estado a desarrollar políticas públicas que alcancen a todos los habitantes, particularmente a las minorías. En relación a las personas con discapacidad, la Convención de Derechos de las Personas con Discapacidad<sup>53</sup>, vigente en la Argentina por ley 26.378, establece en el art. 9 las obligaciones del Estado respecto a ellos.

Esta tesis no abordará el tema del derecho a entender como una cuestión lingüística, aunque también lo es, ni intentará avanzar en una teoría sobre las coincidencias y diferencias entre el derecho y la lingüística. Se propone trabajar la problemática evidenciando que el problema de comprensión es una evidencia fáctica comprobada hace varias décadas en los países desarrollados; que existen modelos y manuales para adaptar el lenguaje jurídico y administrativo a la comprensión ciudadana que nos eximen de tener que probarlos. En el manual de Lenguaje Ciudadano de la Administración Pública Federal de México se puede comprobar el intento de un cambio profundo de la administración ahora enfocada en el ciudadano. “Una nueva forma de gobernar exige nuevas formas de comunicarnos. Un ciudadano no puede ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones si no recibe un mensaje claro de sus instituciones”<sup>54</sup>. Conforme Valdovinos Chávez, “el Lenguaje Ciudadano es una herramienta para que el lector comprenda con mayor exactitud cuál es el contenido de los documentos públicos. Asimismo, busca acercar las actividades de gobierno a la ciudadanía, para mejorar no sólo la prestación de bienes y servicios, sino también para aumentar la confianza en la Administración”<sup>55</sup>. Otra iniciativa, llamada Lectura Fácil (L.F; Easy.to.Read), nacida en Escandinavia en los años ‘60, promueve la publicación de versiones más sencillas y asequibles de los textos más importantes de una comunidad para diversos

---

<sup>52</sup> El mejor esfuerzo en el proyecto de ley que trabajará esta tesis es aquel que demuestra que el organismo pidió dictamen y adaptó el trámite o lenguaje con el consejo y dictamen de expertos del propio Estado o de la sociedad Civil: ONGs especializadas.

<sup>53</sup> <https://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf>.

<sup>54</sup>

[http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/148/1/images/Manual\\_lenguaje\\_ciudadano.pdf](http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/148/1/images/Manual_lenguaje_ciudadano.pdf).

<sup>55</sup> Valdovinos Chávez, C. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/>.

colectivos, con dificultades de comprensión permanentes o pasajeras, puedan acceder a ese conocimiento. Entre estos colectivos se encuentran las personas con discapacidades físicas o psíquicas y las que no han tenido educación suficiente en la lengua del país o en las habilidades de lectura. El movimiento o iniciativa Lectura Fácil sostiene que el acceso a la cultura, la literatura y la información de una manera comprensible es un derecho democrático de todos los ciudadanos. Los criterios lingüísticos y editoriales que proponen para transformar un texto en lectura fácil coinciden en parte con las recomendaciones anteriores de lenguaje llano, pero priorizan otros aspectos como el diseño del texto o el uso de ilustraciones.

Se da la paradoja que, para mejorar nuestra democracia y garantizar nuestros derechos, se han multiplicado los documentos que debemos utilizar para su resguardo y, por otro lado, tenemos la necesidad de que todos podamos entenderlos para interactuar correctamente con dichos documentos y trámites. A las dificultades que planteaban los contratos y trámites en papel ahora se suma las que surgen de la digitalización del gobierno y empresas proveedoras de servicios públicos. Un importante número de personas en los países desarrollados ya ha declarado su imposibilidad de acceso sin ayuda. En nuestra región, con menor nivel educativo, cultural y limitada formación tecnológica, es de presumir que los desafíos serán mayores si no se quiere dejar personas en el camino. Las migraciones actuales también son un desafío para los estados democráticos que deben esforzarse por lograr integrar a las personas a la brevedad para garantizarles el acceso a sus derechos.

En cuanto a su marco teórico, la presente tesis se enmarca en el Constitucionalismo contractualista, entre otros, de John Rawls<sup>56</sup>, con su Teoría de la Justicia y Ronald Dworkin con su visión de los derechos humanos como triunfos políticos en el Estado Constitucional. En ese contexto se explica la profunda interrelación entre la soberanía popular y el derecho a comprender el lenguaje de la administración. ¿Cómo podría aceptarse que la burocracia

---

<sup>56</sup> John Rawls defiende un "liberalismo político del Estado de bienestar social". La idea de que los gobiernos han de prestar a sus ciudadanos el mayor abanico posible de derechos civiles y oportunidades económicas. Cualquier gobierno que no sepa conducirse por normas democráticas, que fracase en la apertura de oportunidades económicas y promoción del bienestar de los ciudadanos menos prósperos y más desamparados, estaría violando sus derechos fundamentales y, por tanto, sus derechos ciudadanos.

Igualmente, Dworkin considera que la *igualdad* es una virtud fundamental de la democracia. Un gobierno legítimo tiene que tratar a todos sus ciudadanos como iguales, esto es, con igual respecto y consideración.

nacida por delegación del poder fruto de la soberanía popular no esté obligada a adaptarse a las necesidades del administrado que la creó? ¿Cómo puede entenderse que ese mismo ciudadano que facultó a la burocracia para la administración se encuentre hoy con el fenómeno de que la administración ha creado su lenguaje, sus reglas y formas que la mayoría no comprende, provocándoles una fuerte desventaja respecto a otros? En la Argentina el Doctor Martín Bohmer, integrante de la Red Nacional de Lenguaje Claro de Argentina, sostiene que el lenguaje jurídico debe ser comprendido por las personas “porque -después de todo- la ley, en democracia, es nuestra”<sup>57</sup>. Esta idea es la que mejor vincula a las normas con la soberanía popular.

Nadie racionalmente apoyaría la creación de un Estado que propugna un lenguaje y trámites cada vez más difíciles, cuando el poder delegado es en favor de una sociedad que contemple a todos y colabore para que los beneficios de la modernidad estén disponibles para la mayor parte de la comunidad. Estas ideas coinciden con Rawls, cuando sostiene que los principios de la Justicia, como estructura de la sociedad, son aquellos elegidos mediante un acuerdo original. Es decir, son elegidos en una posición original de igualdad y libertad (situación hipotética como el estado de naturaleza en la teoría contractual clásica). Los principios se eligen en la posición original tras un velo de ignorancia. La equidad del procedimiento garantiza la equidad del resultado, la justicia como imparcialidad. Dworkin sigue de cerca el planteamiento rawlsiano de justicia como igualdad y considera que podría ser el derecho fundamental más básico; es decir, el derecho natural prioritario y fundacional del resto de derechos. En oposición a Hart, que defiende el derecho a la libertad, Dworkin, siguiendo los pasos de Rawls (el derecho al mismo trato, a la equidad que no se reduce sólo a igualdad jurídica, sino a trato igualitario y equilibrado), en este sentido se decanta más hacia el igualitarismo fundado en la justicia social que hacia un liberalismo político conservador. Para esta tesis hay que profundizar y volver precisa la noción de igualdad para llevarla a terreno de lo concreto. Amartya Sen<sup>58</sup>, Premio Nobel de Economía, que comulga plenamente con la propuesta de igualdad de oportunidades de Rawls, plantea sin embargo que no quiere

---

<sup>57</sup> Ver [https://www.ted.com/talks/martin\\_bohmer\\_ese\\_oscuro\\_lenguaje\\_del\\_derecho?utm\\_campaign=tedsread&utm\\_medium=referral&utm\\_source=tedcomshare](https://www.ted.com/talks/martin_bohmer_ese_oscuro_lenguaje_del_derecho?utm_campaign=tedsread&utm_medium=referral&utm_source=tedcomshare) conferencia:

<sup>58</sup> Amartya Sen (2001). *La desigualdad económica*. México: Fondo de Cultura Económica.

reducir la justicia al mero reparto equitativo de bienes básicos. No es suficiente para alcanzar ciertas cotas de igualdad material tener sólo oportunidades de bienestar, sino que hay que tener capacidad de usarlos, elegir y funcionar con ellos. Los bienes, recursos, e ingresos ayudan, pero son insuficientes si faltan las capacidades, entendiendo por capacidad la libertad para buscar los elementos constitutivos del bienestar personal y social. Hay muchas desigualdades distintas de la distribución de ingresos y propiedades que contribuyen a disminuir la capacidad de una persona para proponerse metas y poder alcanzarlas. Las desigualdades de género, sociales, de raza, son factores que influyen en la capacidad de conseguir empleo, recibir atención médica o ser tratado equitativamente por la Policía. Amartya Sen propone una igualdad más sustantiva que la igualdad formal de oportunidades de Rawls.

Hay una cierta tendencia confundir Democracia con Derechos Humanos, por ello debemos aclarar que aquí se usará Democracia en su sentido etimológico de “poder o gobierno del pueblo”, limitándolo a la noción de “soberanía del pueblo y a la regla de las mayorías”. En cuanto a derechos, se deslindarán los llamados fundamentales o los llamados básicos por Roland Dworkin, de las otras generaciones de derechos. Por tanto, derechos humanos referirá a los otros desde segunda a quinta generación. El reconocimiento del derecho a comprender el lenguaje de la administración como género del derecho humano a entender la información que nos rodea, puede constituirse en un peldaño importante para alcanzar la igualdad de trato reconocida en las corrientes constitucionales más avanzadas que han incorporado, como lo hizo la Argentina, los tratados de Derechos Humanos a su norma suprema.

Por el juego hermenéutico de la Constitución Argentina, los tratados internacionales de Derechos Humanos incorporados, las normas internas argentinas y las declaraciones de principios internacionales, el derecho a comprender el lenguaje de la administración se vuelve exigible en sede administrativa y por vía judicial. Desde el punto de vista constitucional, comprender las normas se relaciona, como dijimos, con la Soberanía del Pueblo, la esencia misma del sistema democrático por el que el ciudadano delega facultades para poder ser beneficiado de las ventajas de la vida en comunidad. También está vinculado con el acceso a la Justicia y a la información para una buena participación ciudadana, ambos derechos protegidos por la Constitución Nacional Argentina y los tratados de Derechos

Humanos incorporados a ella. El derecho a comprender el lenguaje de la administración puede tener innumerables abordajes, que se verán restringidos a los efectos metodológicos. Así, no profundizaremos en cuestiones lingüísticas, ni ahondaremos en aspectos sociológicos, ni de las ciencias políticas en orden al sistema democrático.

Se parte de que se puede probar que existen, tanto las dificultades del ciudadano por entender el lenguaje jurídico, como experiencias internacionales de que las técnicas desarrolladas en base al llamado lenguaje claro o ciudadano colabora en forma decisiva en acercar el lenguaje jurídico a las personas. Reduciremos el foco a la experiencia de sólo algunos países que, por su tradición histórica democrática y por su desarrollo, resultan de utilidad a los efectos ilustrativos de la tesis. La dificultad que el lenguaje jurídico administrativo genera en la sociedad actual lo damos como probado en orden a la cantidad de países que lo investigaron y lo documentaron, y por la cantidad de países que lo han reconocido *per sé*, tomando la iniciativa de incorporar políticas públicas para instaurar el lenguaje claro o derecho fácil<sup>59</sup>. Baste decir que en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el Consejo de la Magistratura de la Ciudad “realizó una Encuesta de Acceso a la Justicia, con el propósito de diseñar políticas que dan respuesta a las diferentes problemáticas de la ciudadanía. Los resultados indicaron que la mayoría de los ciudadanos encuestados encuentra dificultad en la comprensión del lenguaje utilizado en la Justicia, constituyendo una barrera para el justiciable”<sup>60</sup>.

El derecho a comprender es un derecho no reconocido expresamente en la Constitución Argentina. Los positivistas consideran que los únicos derechos existentes son los reconocidos positivamente por un sistema jurídico, En contrario a esta lectura simplista y reduccionista, Dworkin sostiene que junto a los derechos legales existen derechos morales. Los derechos jurídicos y los derechos morales no pertenecen a órdenes conceptuales distintos. En caso de conflicto, los derechos jurídicos no triunfan necesariamente sobre los morales. Dworkin <sup>61</sup> defiende la prevalencia de unos derechos morales fuertes (strongs

---

<sup>59</sup> Argentina, por caso, incorporó el derecho fácil desde el Ministerio de Justicia y creó una Red Nacional de Derecho Fácil.

<sup>60</sup> Candarle, G. (2019). *Glosario Jurídico en Lenguaje Claro*, cit.

<sup>61</sup> Nino, C. (1980). Dworkin y la disolución de la controversia "positivismo vs. iusnaturalismo", *Revista Latinoamericana de Filosofía*, vol. 6, pp. 213-234.

rights), derivados de la tutela de los principios básicos, principalmente, la dignidad humana e igualdad política, que no pueden ser desconocidos por los poderes públicos. Para Dworkin, son derechos preexistentes, pese a que no reivindica ninguna teoría metafísica. Por tanto, junto a los derechos legales existe otro tipo de derechos cuyo fundamento jamás será el consenso social reconocido en una norma sino un cierto tipo de moralidad básica. Para Dworkin, los derechos humanos tienen un marcado carácter moral que posibilita su fundamentación para la teoría y práctica jurídica, por el principio intrínseco de justicia que poseen en forma inherente.

Otra óptica de enmarcar el derecho a entender devendría de utilizar la posición original de Rawls, con su teoría del velo de la ignorancia, para que evaluemos si aceptaríamos crear una burocracia en lo administrativo, legislativo y judicial que termine creando lenguajes y formas que permitan el dominio de los burócratas sobre asuntos públicos, generando exclusión de ciudadanos y el provecho de los que tengan recursos para salvar los lenguajes y los trámites cada vez más complejos. Finalmente, una mirada desde el derecho universal atravesado por los tratados de Derechos Humanos nos da sustento para sostener el derecho a entender el lenguaje de la administración porque, sin su reconocimiento, se afectarían derechos humanos básicos como a la dignidad humana, igualdad, a la participación política, a la soberanía popular, igualdad de acceso a la educación y a los beneficios de la vida comunitaria. Los derechos humanos reconocidos u otorgados por un orden jurídico son derechos morales<sup>62</sup>, que el orden jurídico en cuestión reconoce, pero cuya existencia es independiente de ese reconocimiento.

La mirada, que supera la positivista y la iusnaturalista, la encontramos en la que define al derecho como conocimiento aplicado a la regulación de la conducta humana. Es decir, una ciencia normativa del comportamiento del ser humano con relación a otros hombres y al entorno natural y común. Para llevar al derecho a la ciencia, Zaffore sostiene que sus saberes deberán ser expuestos y contrastados con la realidad en un entorno epistémico realista. Mientras esto no ocurra, el derecho, en cuanto es la formalización lingüística operativa de la política, operará en el campo la subjetividad inherente a los saberes

---

<sup>62</sup> Sobre derechos morales, véase Nino [https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/10827/1/Doxa7\\_11.pdf](https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/10827/1/Doxa7_11.pdf).

argumentativos basados en sistemas de preferencias ideológicas predominantes (la axiología). El autor sostiene que la política se manifiesta lingüísticamente de múltiples maneras discursivas

La tesis debe concluir con una herramienta que haga efectivo el ejercicio del derecho y permita una contribución a la democratización del lenguaje y de la relación de los poderes públicos con los ciudadanos. En orden al marco teórico tampoco trabajaremos la problemática relacionada con una administración orientada al ciudadano. Tampoco trabajaremos el lenguaje administrativo desde el punto de vista lingüístico, aunque sí informaremos de la existencia de países que han publicado modernos manuales de estilo con el objeto de llegar al tan deseado lenguaje ciudadano.

En cuanto a “preguntas-problema”, nos formulamos las siguientes:

- ¿Existe el derecho individual y colectivo de “entender el lenguaje de la administración”<sup>63</sup>? ¿Se inscribe como un nuevo derecho humano caracterizado por el derecho más amplio denominado “*derecho a comprender la información que nos rodea*”?
- Que algunas personas o grupos dominen los lenguajes técnicos y otros cuenten con recursos para contratar a quienes lo dominan, genera una desigualdad injustificable para el sistema democrático. ¿Obliga ello al establecimiento de una política pública que permita a los demás ciudadanos acceder a la información en forma comprensible y oportuna para favorecer la toma de decisión de esos grupos?
- ¿Comprender el lenguaje de la administración es esencial para la participación ciudadana y, por tanto, para el propio Estado de Derecho?
- ¿Este derecho es una ampliación de la faz colectiva de la libertad de expresión que es el derecho a la información del ciudadano?
- ¿Este derecho es clave para caracterizar la igualdad en el acceso a la Justicia y a las ventajas de una comunidad jurídicamente organizada?

---

<sup>63</sup> Entendiendo por administración todos los estamentos del Estado, Gobierno Nacional, Provincial y Municipal, Poder Legislativo y Judicial en todos sus estamentos, entes autónomos, Servicios Públicos privatizados, actividades privadas reguladas por razones de interés público (Obras Sociales controladas por la Superintendencia de Seguros de Salud de la Nación).

- De existir este derecho, ¿es un derecho exigible administrativa y judicialmente?
- ¿Qué puede solicitar el ciudadano o un colectivo a la administración y, eventualmente, al juez?

En lo atinente a nuestros propósitos, tenemos:

- Determinar la existencia y alcance de este derecho a entender el lenguaje de la administración para contribuir a una ampliación de derechos, y a la consolidación de una sociedad más igualitaria en el trato y en las oportunidades.
- Preparar un marco teórico que sostenga que el derecho a entender/comprender es un derecho humano vinculado con la participación en comunidad, como acceso a la Justicia, como una condición para la igualdad, como un derecho a la información y a la educación en su escalón más alto, que podría denominarse tercer escalón luego de la educación formal y de la llamada Alfabetización Mediática e Informativa. La AMI tiene un concepto que puede verse como restringido, al no definir con precisión que la información que el Estado emite también requiere entrenamiento.
- Generar una herramienta jurídica nueva mediante la propuesta de un proyecto de ley para ser usada por ciudadanos y residentes, y también las ONGs que defiendan el derecho de los ciudadanos frente a la administración. El proyecto prevé la revisión judicial a las resoluciones administrativas o ante el silencio de la administración.
- Demostrar la aceptación pacífica de los Estados de los estándares y recomendaciones de la plataforma Lenguaje claro o ciudadano, y de Lectura fácil, que está más dirigido a personas con algún tipo de discapacidad (incluida la falta de hábito lector).

El método a utilizar será es el cualitativo, mediante el desarrollo teórico, el desarrollo de un proyecto de ley y en un futuro el planteo en la Justicia de un caso concreto que genere la primera jurisprudencia en orden a este derecho. El objetivo es lograr llegar a la Corte Suprema de Justicia. Se incorporarán igualmente encuestas realizadas por organismos nacionales y extranjeros en relación al servicio de público donde se exprese la problemática

del lenguaje técnico y el ciudadano<sup>64</sup>. En cuanto al “Lenguaje de la Administración” nos apoyaremos en que es un lenguaje técnico y por tanto no requiere demostrar la dificultad que tienen los ciudadanos que no manejan el lenguaje técnico del derecho<sup>65</sup> y, por el contrario, sensu las ventajas que obtienen quienes los dominan o tienen dinero para contratar especialistas que dominan los numerosos lenguajes técnicos que se requieren para ser “competente” en la vida moderna. En relación al Lenguaje claro o ciudadano, nos apoyaremos en evaluación de expertos, la experiencia internacional y particularmente en la aceptación pacífica de los Estados, que no contradice la existencia de un método probado para hacer más sencillo y asequible el lenguaje jurídico. El Estado argentino lo acepta pacíficamente cuando crea la plataforma [www.derechofacil.gob.ar](http://www.derechofacil.gob.ar) y cuando integra a sus tres poderes en la Red Nacional de Lenguaje Claro <https://www.argentina.gob.ar/noticias/presentaron-la-red-argentina-de-lenguaje-claro>. Profundizaremos el apoyo teórico en las Convenciones de Derechos Humanos incorporadas a nuestra Constitución y a los innumerables convenios, declaraciones y recomendaciones que organismos especializados, como por ejemplo la Unesco, vienen señalando en esta materia.

Esta tesis estará centrada en producir nuevo conocimiento, en orden a determinar la existencia de “el derecho a comprender el lenguaje de la administración” como parte del derecho a comprender la información que nos rodea. De este modo, se procurará generar un proyecto de ley que permita la acción administrativa y la judicial para la defensa del derecho que brinde certeza y regule el derecho a la comprensión de la información generada por el Estado.

En esta tesis se pretende probar las siguientes hipótesis:

La existencia del problema de comprensión de los ciudadanos descripto y estudiado desde hace varias décadas por países como Suecia y el Reino Unido. Nos apoyaremos en los estudios más recientes realizados por ONGs españolas y por la propia Comunidad Europea,

---

<sup>64</sup> Véase <https://www.eleconomista.es/economia/noticias/10901096/11/20/Los-formularios-publicos-de-ayudas-y-subsidencias-a-examen-el-97-son-incomprensibles-para-el-ciudadano.html>

<sup>65</sup> <https://www.eleconomista.es/economia/noticias/10901096/11/20/Los-formularios-publicos-de-ayudas-y-subsidencias-a-examen-el-97-son-incomprensibles-para-el-ciudadano.html>

que ratificarían las dificultades para comprender textos administrativos y las dificultades de comprensión de textos de una importante franja de población europea.

Las consecuentes brechas de oportunidades que se generarían o profundizarían entre quienes comprenden el lenguaje (o tienen recursos económicos para que otro lo entienda por él) y, a su vez, se adaptan a las nuevas tecnologías y aplicaciones informáticas.

La existencia de herramientas para solucionar el problema, incluso con la participación de los propios administrados. Es de toda evidencia, y la exhibiremos durante este trabajo, que existen propuestas concretas que ayudan a resolver el problema de la falta de comprensión. La adaptación del texto al público al que va dirigido es de suma importancia. En el mundo hay trabajos publicados por lingüistas, expertos en educación, comunicación y derecho, materializados en normas, recomendaciones, manuales de estilo, para resolver el problema del entendimiento de un lenguaje técnico como es el jurídico.

.El lenguaje jurídico de la administración es una barrera infranqueable para el ciudadano que no domina ese lenguaje técnico<sup>66</sup>. Que existan grupos que obtengan posibles ventajas por dominar los lenguajes técnicos, o que existan grupos que, por tener recursos económicos suficientes, logran superar esta dificultad, por ejemplo, pagando por los servicios de aquellos que lo dominan, ofenden el criterio de “*igual trato y consideración*” propio del sistema democrático. Varios países en el mundo están trabajando para hacer del lenguaje del Estado un lenguaje cada vez más comprensible para el ciudadano. Incluso países desarrollados, como es el caso de Holanda, encaminan el proyecto de digitalización de la administración pública bajo la consigna de que ningún ciudadano quede atrás en el proceso. Afortunadamente, afirma la Doctora Carmen De Cucco Alconada, “nuestro país se ha sumado a otros de habla hispana en sus intentos de modernización del lenguaje jurídico que incluyen desde proyectos de simplificación de resoluciones judiciales (Chile), programas de lenguaje ciudadano (Uruguay, México y Colombia), informe con recomendaciones dirigidas a profesionales, instituciones y medios de comunicación (España) hasta manuales o guías para quienes escriben en la Administración Pública (España, México, Perú, Colombia)”<sup>67</sup>.

---

<sup>66</sup> Por ello el Ministerio de Justicia en Argentina creó este programa: <https://www.argentina.gob.ar/justicia/derechofacil>.

<sup>67</sup> De Cucco Alconada, C. (2019). *Hacia un lenguaje jurídico claro*. Buenos Aires: Editorial SAIJ.

La Argentina ha reconocido la dificultad que reviste para el ciudadano el lenguaje técnico que usan los tres poderes al crear la Red Nacional del Lenguaje Claro, que había nacido en el Ministerio de Justicia con la iniciativa denominada Derecho Fácil: <http://www.derechofacil.gob.ar/>.

El Estado debe garantizar el acceso a la información y que ésta sea comprensible para el ciudadano común, que es aquel que no domina lenguajes técnicos específicos. Es por ello que, siendo una necesidad humana esencial la de informarse para participar y, eventualmente, tomar buenas o malas decisiones con los datos disponibles, decimos que el derecho a acceder a la información como el de comprender la información, es un derecho humano básico previo a la participación comunitaria o política del ciudadano. El derecho a comprender la información que nos rodea (que es el derecho base) abarca incluso la información urbanística, la científica, la que le permite participar en igualdad de la vida social, económica y cultural de la comunidad. Un ciudadano que se encuentra ante un trámite que no puede comprender por su lenguaje técnico, debe tener derecho, primero, de pedir a la propia administración que revea el texto para hacerlo comprensible (recurso de reposición) y el derecho a solicitar el auxilio judicial expedito para que el juez ordene y verifique que el proceso se adecue al denominado derecho claro y lenguaje ciudadano.

## 2. ESTADO DEL ARTE. CONTEXTO.

La democracia representativa atraviesa desde hace décadas crisis recurrentes que, en la actualidad, se hacen evidentes alrededor del mundo con manifestaciones en las calles, algunas muy violentas, que marcan la dificultad del sistema para contener a todos<sup>68</sup>. En estos últimos tiempos fueron las clases medias las que protestaron por diversas razones: a) la caída del Estado de Bienestar que prometía estabilidad y premios a quienes se capacitaban y se esforzaban<sup>69</sup>; b) por un sistema que no grava a los que más tienen para favorecer la movilidad social y el acceso a servicios de salud y educación gratuitos<sup>70</sup>; c) segregación racial o social; d) por el acceso a un sistema democrático<sup>71</sup>; e) modificaciones al sistema jubilatorio<sup>72</sup>.

Estos no son los únicos problemas que el sistema democrático<sup>73</sup> debe y deberá enfrentar: uno, poco menos visible e igualmente desgastante en términos de desigualdad, es el referido a la forma en que el Estado se relaciona con los ciudadanos en un momento caracterizado por la velocidad de los cambios en los sistemas de información y comunicación, y marcado, a su vez, por la mayor complejidad de los problemas que las sociedades deben encarar.

El desarrollo multiplicó la cantidad de trámites y documentos con los que el ciudadano debe involucrarse obligatoriamente para pertenecer al sistema. La dificultad que el lenguaje de la administración y los intrincados trámites asociados, le plantean problemas

---

<sup>68</sup> <https://es.euronews.com/2019/12/23/protestas-por-todo-el-mundo-por-la-libertad-politica-y-contrala-desigualdad>.

<sup>69</sup> <https://www.cronista.com/financialtimes/Financial-Times-2019-el-ano-en-el-que-las-protestas-tomaron-las-calles-del-mundo-20191229-0016.html>.

<sup>70</sup> La clase media chilena salió a la calle a pedir educación y salud gratuita y un sistema impositivo que redistribuya en beneficio de la movilidad social. <https://cnnespanol.cnn.com/video/protestas-oppenheimer-presenta-opinion-web-vo/>.

<sup>71</sup> Hong Kong: <https://www.lacapital.com.ar/el-mundo/hong-kong-reclama-democracia-n344169.html>.

<sup>72</sup> Francia <https://www.perfil.com/noticias/internacional/paro-protestas-francia-reclaman-que-emmanuel-macron-da-marcha-atras-con-reforma-previsional.phtml>.

<sup>73</sup> Ornelas Delgados, J. (2009). Introducción: La Democracia fallida. En *Democracia y derechos humanos*, 2009. México: Universidad Autónoma de México, Universidad Nacional de Quilmes, El Colegio Mexiquense.

a quienes, aún alfabetizados, no están habituados a los trámites electrónicos o al vocabulario jurídico de la administración.

Una encuesta realizada por una consultora privada referida a los trámites on line que se implementaron en la Argentina durante la pandemia de Covid-19 destacó que 6 de cada 10 ciudadanos no saben hacer trámites online. Para un alto número de personas el Estado tiene una forma poco clara de comunicar cómo se hacen todos los trámites online<sup>74</sup>. Esta situación descrita desafía los criterios de igualdad de trato y consideración, protegidos por las convenciones internacionales de Derechos Humanos y la Constitución Argentina.

El lenguaje de la administración está siendo evaluado desde décadas en los países que han alcanzado el mayor desarrollo económico y social de Occidente<sup>75</sup> y por ende la mejor calidad/estabilidad institucional<sup>76</sup>. Por ejemplo, en 2005, durante la Conferencia Ministerial en Manchester, la Unión Europea encomendó un estudio acerca del gobierno digital con centralidad en el ciudadano. Un año más tarde, la Comisión Europea inició otros proyectos para evaluar el tema de gobierno digital y ciudadanía llamado OneStopGov, que duró tres años, con el objetivo de especificar, desarrollar y evaluar una plataforma digital orientada a las actividades decisivas, completamente inclusiva, integrada, interoperable, para un gobierno online one-stop. En Lisboa, en 2007, la Conferencia Ministerial de la Unión Europea declaró que los estados miembros debían “proporcionar servicios de gobierno digital que fueran fáciles de utilizar y beneficios para todos los ciudadanos, aumentando la centralidad en el usuario y mejorando la accesibilidad, la conveniencia y la experiencia del usuario”.

El derecho es información y el lenguaje del Estado en todas sus dimensiones lo es, provocando la necesidad de capacitación del ciudadano para que la comprenda y, al mismo tiempo como contraparte, nace el derecho a reclamar a ese Estado que adapte su

---

<sup>74</sup> Ver <https://www.bigbangnews.com/actualidad/seis-de-cada-diez-argentinos-no-sabe-hacer-tramites-online-tips-y-los-errores-mas-usuales-2020101311550>.

<sup>75</sup> Suecia, Noruega, Holanda. Los primeros en avanzar en el lenguaje claro y centrar a su administración alrededor de las necesidades del ciudadano.

<sup>76</sup> Véase el caso de Suecia, uno de los países disparadores de la evaluación del lenguaje de la administración y precursor en el llamado lenguaje claro.

comunicación a cada audiencia, incluida las personas con capacidades diferentes, con un lenguaje ciudadano claro.

La inclusión del lenguaje claro (derecho claro) en la administración de países desarrollados es ya un hecho, como veremos en este trabajo. Parte de un diagnóstico que sorprende: alrededor del 30% de las personas en Europa tienen dificultades lectoras. En España, el 82 % de las personas considera al lenguaje jurídico excesivamente complicado y difícil de entender. En tanto, para el Instituto de Lectura Fácil de Sevilla “una de cada cuatro personas tiene dificultades para comprender la información que la rodea”. Hay quienes sostienen que “las administraciones públicas han llegado mucho más tarde que los poderes legislativo y judicial a asumir la importancia del buen uso del lenguaje”<sup>77</sup>.

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se publicó un *Glosario Jurídico en Lenguaje Claro* por decisión del Consejo de la Magistratura, y en su introducción se afirma que “tiene como finalidad responder una demanda varias veces escuchada pero pocas respondida: la dificultad para comprender el lenguaje utilizado por la Justicia (...) El lenguaje claro es un estilo de redacción (...) que favorece el derecho a comprender y, en este sentido, resulta una herramienta fundamental vinculada a las políticas de acceso a la Justicia. Una comunicación está escrita en lenguaje claro si el público al que va dirigida puede encontrar rápidamente lo que necesita, comprender lo que encuentra y utilizar dicha información para su propia experiencia (...) Sin una comprensión del lenguaje jurídico, el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones se encuentran limitados”<sup>78</sup>. En Estados Unidos, el llamado Foro Nacional para la Alfabetización define a la alfabetización informacional como una competencia esencial y necesaria para competir con éxito en una economía mundial cada vez más interconectada. Para esta institución la alfabetización digital se debe considerar un derecho humano fundamental.

Pero el esfuerzo que debe realizarse para garantizar el acceso igual no queda reservado sólo al tema del lenguaje. Muchas ONGs españolas trabajan con los municipios

---

<sup>77</sup> Muñoz Machado, S. (2017). *Libro de Estilo de la Justicia*. Barcelona, Espasa.

<sup>78</sup> Candarle, G. (2019). *Introducción al Glosario Jurídico en Lenguaje Claro*, pp. 9 y 10.

para hacer más comprensibles y fáciles los trámites que los ciudadanos deben realizar ante el organismo estatal.

En la Argentina, el cambio en esta materia comenzó desde el Ministerio de Justicia de la Nación con la iniciativa denominada “Derecho Fácil” [www.derechofacil.org.ar](http://www.derechofacil.org.ar). Los esfuerzos no sólo se centraron en el lenguaje, sino también en la forma de los trámites de la administración, aplicando la denominada técnica de Lectura Fácil para hacerlos más asequibles. Los documentos son normalmente testeados con los futuros usuarios para garantizar su efectividad.

Herramientas de comunicación y lenguaje pensados, en algunos casos, para personas con discapacidad<sup>79</sup>, ahora podrían ser de utilidad para una amplia gama de personas que comienzan a sufrir problemas de comprensión, producto del lenguaje, la tecnología o la complejidad de los trámites modernos<sup>80</sup> (se incluye en esta dificultad el proceso de digitalización del Estado). Con motivo de la pandemia por el Covid19 que azota al mundo, la Unión Europea lanzó un fondo de recuperación económica para colaborar con los países miembros. Las ONGs especializadas convirtieron las normas en lectura fácil para incluir a todos<sup>81</sup>. Tengamos en cuenta que las personas con problemas de comprensión lectora, incluso por falta de hábito, y las personas que no dominan los lenguajes técnicos, deben recurrir a profesionales expertos en el lenguaje administrativo o en el lenguaje contable, lo que encarece económicamente el proceso e, incluso, genera una intermediación muchas veces parasitaria. Esto en el caso de que el ciudadano esté informado sobre la necesidad de realizar tal o cual trámite. Si las obligaciones ante la administración no se han informado en forma comprensible y con tiempo, el ciudadano se ve sorprendido por la urgencia de un trámite que no sabía que debía realizar.

La falta de buena comunicación entre la administración y el ciudadano favorece la falta de comprensión, la desigualdad en las oportunidades con aquellos que dominan los

---

<sup>79</sup> La inclusión de las personas con discapacidad está creciendo en Europa. Ver <https://inclusion-europe.eu/?p=7278>.

<sup>80</sup> Ver referencias a personas discapacitadas <https://www.europapress.es/la-rioja/noticia-plena-inclusion-rioja-reivindica-derecho-lectura-cultura-personas-discapacidad-intelectual-20210423094425.html>.

<sup>81</sup>

[https://www.plenainclusion.org/sites/default/files/plena\\_inclusion.\\_espana\\_puede.\\_plan\\_de\\_recuperacion.\\_lectura\\_facil.pdf](https://www.plenainclusion.org/sites/default/files/plena_inclusion._espana_puede._plan_de_recuperacion._lectura_facil.pdf)

lenguajes técnicos y genera la intermediación parasitaria de los llamados “gestores”, y ventajas para otros grupos con recursos. Más allá de las políticas públicas que algunos Estados están implementando, lo que se trata es de determinar la existencia de un derecho individual colectivo exigible judicialmente, para que la Administración se adapte al lenguaje ciudadano y transforme los trámites y procesos al nivel de comprensión del individuo medio.

## **2.1 Descripción temática.**

El desarrollo vertiginoso en las últimas décadas de la ciencia y las novedades tecnológicas, el impacto en la vida individual y social de estas nuevas herramientas, la creciente multiplicación en la circulación de “información”<sup>82</sup> con el desarrollo de Internet y la mediación de los medios de comunicación, la multiplicidad de normas de los distintos órganos del Estado en todos los niveles que regulan actividades y derechos cada vez más complejos, la multiplicación de lenguajes técnicos -tanto en el sector público como privado-, plantean a los ciudadanos desafíos cada vez más variados en el territorio de la vida humana.

Uno de estos desafíos se desprende del hecho de que la información, o parte de ella, la podemos asumir como indispensable para nuestra vida, desarrollo, socialización, participación política y mejor aprovechamiento de las oportunidades. Se trata de que las personas y la sociedad no queden al margen “del poder que proporciona el conocimiento”, como decía James Madison. Este conocimiento puede provenir de la buena circulación de información mediada en una comunidad, o como consecuencia de un buen acceso a la educación formal, o por la buena educación sobre los lenguajes mediáticos, por un buen desarrollo de la inteligencia emocional y por la capacidad de comprensión de la información que nos rodea, incluso del lenguaje de la administración y eventualmente otros lenguajes técnicos.

---

<sup>82</sup> En este trabajo entendemos como información las acepciones 5 y 6 de la RAE que dice: 5. f. Comunicación o adquisición de conocimientos que permiten ampliar o precisar los que se poseen sobre una materia determinada. 6. f. Conocimientos comunicados o adquiridos mediante una información.

Cualquier dificultad en algunos de estos planos rompe con las reglas de la igualdad rawlsiana<sup>83</sup>, lo que puede generar una desigualdad visible o una desigualdad invisible. El analfabetismo sería una desigualdad visible, en tanto que el analfabetismo funcional / cognitivo / tecnológico / digital / emocional puede, en un principio, ser invisible. “Los sistemas democráticos dependen de la participación ciudadana. Sin embargo, para un ciudadano no es posible ejercer sus derechos y participar de manera igualitaria si no entiende la terminología utilizada”<sup>84</sup>. Los países más desarrollados avanzan hacia una organización estatal orientada al ciudadano<sup>85</sup>.

Con motivo de la crisis del modelo clásico de la administración pública, y como consecuencia de los reclamos ciudadanos, en los países anglosajones nace lo que se denomina The New Public Management. Este movimiento proponía algunos principios como:

- ✓ Un Estado preparado para dar respuesta: se busca la profesionalización, la especialización y la agilidad operativa.

- ✓ Rendición de cuentas y transparencia: el sustento de este ítem se halla en el acceso oportuno y amplio a la información administrativa.

- ✓ Incorporación de análisis organizacional: medir y evaluar para cambiar es la clave de la nueva administración, si quiere orientarse al servicio del ciudadano caracterizado por procesos en revisión permanente.

- ✓ Sistemas de control: el control permite verificar si el proceso previsto se registra en los hechos y, a su vez, posibilita evaluar desvíos para su corrección. La experiencia colabora con la planificación de tareas futuras.

- ✓ Establecimiento de estándares y medición de resultados: los estándares establecen criterios de calidad, con los que pueden medirse los resultados en el cumplimiento de metas definidas con antelación.

---

<sup>83</sup> <http://isegoria.revistas.csic.es/index.php/isegoria/article/viewFile/456/456>.

<sup>84</sup> Ferreiro, S. <https://www.ifla.org/past-wlic/2012/214-ferreiro-es.pdf>.

<sup>85</sup> A Citizen-centric Public Sector. Why citizen centrality matters and how to obtain it. BerntzenL, Rode Johannesen M, Odegard A University College of Southeast Norway. Kongsberg. Noruega.

✓ Fomento de la participación ciudadana: las políticas públicas no pueden ser definidas desde arriba del poder, sino que debe favorecerse la iniciativa ciudadana para que la administración, democráticamente, fortalezca las políticas mediante el consenso social.

Una administración orientada al ciudadano debe comunicarse en el lenguaje del ciudadano. Ya en 1852, Herbert Spencer, conocido por su pensamiento evolucionista darwinista, sostenía que la presentación de las ideas deben ser aprendidas con el menor esfuerzo posible por parte del lector. Según este filósofo, la forma de planear el uso de objetos y sujetos en un enunciado debe enfocarse hacia la necesidad de información y al completo significado que otorgue el lector sobre las informaciones recibidas. Conforme Uballe Berrones, “gobernar con la dirección pública significa que el mundo ciudadano es parte fundamental de sus valores y acciones. Es, por tanto, una dirección por consenso; una dirección por enlace; una dirección dialógica: una dirección por concertación”<sup>86</sup>. La gobernabilidad democrática requiere del reconocimiento del ciudadano y de la comunicación clara como ejes de una gestión plural y participativa. En la República Oriental del Uruguay, el organismo especializado para la difusión del Boletín Oficial y otras normas jurídicas, llamado IMPO,<sup>87</sup> implementó el programa Lenguaje ciudadano para acercar al ciudadano común a comprender las normas que lo rigen. Su Director General, Juan Fernando Abellá Pereyra, afirmó que “una de las grandes barreras que tenemos en el acceso a la información es el lenguaje jurídico. Este programa lo que hace es traducir esas palabras tan complejas que, sin una formación jurídica, un ciudadano no puede entenderlas y pasarlas a un lenguaje accesible”. Según el mismo Abella, “ese programa se viene utilizando hace tiempo en IMPO y nos interesa llevarlo a públicos objetivos que no son tenidos en cuenta; por ejemplo, niños, adolescentes, generar distintos productos que garanticen las distintas plataformas tecnológicas. Damos por hecho que todos tienen acceso a Internet, pero sabemos que no es así. El primer objetivo es ese y trabajar fuertemente el tema de inclusión. En la página se cumple con ciertos requisitos de accesibilidad pero queremos ir más allá, por eso estamos formando una comisión con personas con discapacidad, porque creemos que una de las cosas que fallan cuando se hacen distintos proyectos es que no se las incluye en la toma de

---

<sup>86</sup> Uvalle Berrones, R. (2003). *La Responsabilidad Política e Institucional de la Administración Pública*. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México.

<sup>87</sup> <https://www.impo.com.uy/marco-juridico/>.

decisiones en las aplicaciones de tecnología. Nos interesa que participen y que nos ayuden a seguir los caminos que verdaderamente garanticen ese acceso”<sup>88</sup>.

Para los expertos como Blanco Tella<sup>89</sup>, el lenguaje administrativo<sup>90</sup> es burocrático, rutinario y conservador. Dista del necesario lenguaje directo, claro y conciso, accesible a los no iniciados que requiere una administración democrática. Entre las funciones que tiene la comunicación administrativa podemos indicar:

- a) Comunicación para regular: Define los actos administrativos que regulan la vida ciudadana.
- b) Comunicación como servicio: Informar sobre los servicios ofrecidos por la administración, proporcionando a los ciudadanos instrucciones para su aprovechamiento.
- c) Comunicación para liderar: favorecer la resolución de problemas públicos mediante la participación y el uso pacífico de herramientas jurídicas

## 2.2 Derecho y lenguaje. El derecho como comunicación

El Derecho se expresa mediante el lenguaje y sólo mediante él es posible expresar a la norma jurídica. Y, a su vez, para su aplicación se debe recurrir a la lingüística para dotarla de sentido. Para De Cucco Alconada, “el lenguaje jurídico trasciende la comunicación interna entre colegas del derecho porque no sólo es el lenguaje de leyes y sentencias. Regula todas las formas de convivencia dentro de una comunidad: las relaciones personales y profesionales, las existentes entre médicos y pacientes o entre abogados y clientes, dentro de los clubes o en los consorcios, en organismos gubernamentales y no gubernamentales, y en

---

<sup>88</sup> Juan Abella, Director General de IMPO: <https://www.republica.com.uy/juan-abella-pereyra-nuestro-desafio-es-que-el-impo-sea-una-institucion-cercana-a-la-ciudadania-id809805/>.

<sup>89</sup> Blanco de Tella (1968). *Reflexiones sobre el lenguaje Administrativo*.

<sup>90</sup> <https://revistasonline.inap.es/index.php/DA/article/download/3125/3180&hl=es&sa=T&oi=gsb-ggp&ct=res&cd=0&d=11469382551348736349&ei=MRQTYO-0loyLy9YP4eWVqAE&scsig=AAGBfm0ksIivkJ4JLvdeko8RsWXiZtOJQw>

los ámbitos de cada una de las otras disciplinas”<sup>91</sup>. Por su parte, conforme Valdovinos Chávez, “tradicionalmente, los servidores públicos redactamos documentos de manera especializada y técnica, sin tomar en cuenta las necesidades de los ciudadanos para quienes escribimos. En consecuencia, los ciudadanos están distanciados de las actividades sustantivas del gobierno y existe una falta de confianza y una frustración práctica con el gobierno, además de los elevados costos en que se incurre en ‘traducir’ el contenido de los documentos a términos que permitan ser entendidos”<sup>92</sup>. Asimismo, el experto en Administración Pública Ricardo Uvalle advierte sobre la velocidad con la que se transforman las condiciones de vida producto, entre otras cosas, de la misma globalización, y entiende que existen nuevas demandas ya que “las sociedades contemporáneas tienen ciudadanos organizados, informados y exigentes que demandan no sólo eficiencia, sino trato digno y justo como gobernados”<sup>93</sup>. De acuerdo con Enoch Alberti, “mejorar el lenguaje jurídico consiste esencialmente en democratizarlo y en hacerlo más comprensible para los ciudadanos, destinatarios últimos de las normas de Derecho. Ambos objetivos se encuentran estrechamente relacionados y pretenden orientar el debate para que se puedan resolver problemas fundamentales que afectan, mucho más de lo que puede parecer a primera vista, a la construcción del Estado de Derecho, dificultando que se forme y crezca sano y robusto”<sup>94</sup>. Un buen lenguaje jurídico debe ser claro, preciso y respetar las buenas reglas gramaticales. El lenguaje que no comprende el ciudadano no sería democrático. Perdería la legitimidad necesaria que deviene de la soberanía del pueblo. La falta de claridad no sólo obedece a un error o a la falta de apego a las reglas gramaticales “sino también, en ocasiones, a una voluntad, más clara o difusa, de preservar el Derecho como un lenguaje de poder y de establecer el lenguaje jurídico como una especie de reserva de casta. Por ello, hay que evitar que, mediante el lenguaje, el Derecho sea sólo el Derecho del poder y no el Derecho de los derechos de los ciudadanos (...). Deriva de ahí la idea, que me parece fundamental, que el derecho a un Derecho comprensible, que incluya el derecho a comprender la aplicación de

---

<sup>91</sup> De Cucco Alconada, C. (2019). *Hacia un lenguaje jurídico claro*, cit.

<sup>92</sup> Opus site Valdovinos Chávez, p. 46.

<sup>93</sup> Uvalle Berrones, R. (2003). *La Responsabilidad Política e Institucional de la Administración Pública*, cit.

<sup>94</sup> Albertí, E., ob. cit.

las normas, especialmente las resoluciones judiciales. Pero también el derecho a disponer de unas normas jurídicas bien formuladas, claras y comprensibles, constituye un elemento esencial del Estado de Derecho. No se trata sólo de una cuestión meramente técnica, sino que tiene un hondo significado político”<sup>95</sup>.

Según Genaro Carrió<sup>96</sup>, el lenguaje es, desde una perspectiva amplia y pragmática, una “herramienta de comunicación entre los hombres”. Sin embargo, dicho instrumento es problemático por las múltiples interpretaciones que se le puede dar al sentido de las palabras emitido por una persona, por los usos del lenguaje. Para el jurista existen diferentes usos:

1. Descriptivo, es decir verificar si algo es cierto o falso, casi desde un aspecto meramente científico.

2. Expresión de sentimientos o provocar sentimientos en los congéneres, donde predomina un aspecto poético.

3. Uso directivo, basado en el Derecho, donde el uso del lenguaje puede ser justo o injusto, oportuno o inoportuno, progresista o retrógrado.

4. Uso operativo, que se utiliza en el momento en que se dispone de una situación de acuerdo a una regla, como en el caso de un testamento.

La dificultad que se desprende de los distintos usos del lenguaje se encuentra en la correcta interpretación del tipo de uso que le esté dando un emisor y que complica al receptor para entender el significado de las palabras. Siguiendo a Carrió, los usos del lenguaje generan que las palabras contengan un significado general y no específico; esto se debe a la polisemia de las palabras, bien sea que se da por su uso metafórico o al significado de las palabras usado en conjuntos, en donde no tienen ningún tipo de conexidad o unión. Dentro del uso corriente del lenguaje, este tipo de ambigüedades se solucionan a través del contexto y, en su defecto, a través de la precisión del significado de una palabra por parte de su emisor. Ello obliga a establecer un juego de reglas. La vaguedad en el sentido de las palabras genera la textura abierta del lenguaje, donde a pesar de que se use un criterio estrictamente lógico para deducir el significado de una palabra, no se podrá llegar a una convención definitiva sobre su alcance,

---

<sup>95</sup> Idem ant.

<sup>96</sup> Carrió, G. (1986). *Notas sobre derecho y lenguaje*. Buenos Aires: Abeledo Perrot.

que conlleva a un debate permanentemente abierto sobre el completo significado de una palabra; es decir, es un campo no decidido. Para Carrió, “la función social del derecho se vería hoy seriamente comprometida si aquellas (las normas) estuvieran formuladas de manera tal que sólo un grupo muy pequeño de iniciados pudiese comprenderlas. Por ello es legítimo decir que las normas jurídicas no sólo se valen del lenguaje natural sino que, en cierto sentido, tienen que hacerlo”<sup>97</sup>. El mismo autor no encuentra un problema en el uso del lenguaje natural que no pueda resolverse. Así afirma que el derecho es un lenguaje natural que, sin embargo, es menos impreciso y espontáneo. Para que la argumentación de Carrió sea coherente, se necesita que la vaguedad semántica de las palabras no se deje al arbitrio social o del vaivén del significado del momento, o de la interpretación naturalista de acuerdo a un uso entregado por un ser superior, sino que debe ser atendida por el Derecho, quien tiene la función de precisar la semántica de un término debido a que su precisión tiene un contenido normativo. Pese a esto, la vaguedad de las palabras que formuló Carrió no es ingenua, porque para él era evidente que este esfuerzo no es suficiente porque no se puede eliminar por decreto la vaguedad que utilizan las personas al usar una palabra. Según Carrió, la relación entre Derecho y lenguaje consiste en el uso del lenguaje natural, pero a través de un lenguaje normativo que es más preciso que el general y que requiere un conocimiento específico.

Sabemos que cuando se habla de las dos bibliotecas para resolver un caso, se refiere indirectamente a que es una ingenuidad la idea de que los juristas alcancen consensos para completar la epistemología de las palabras jurídicas como plantea Carrió. Pensar que como el Derecho no usa un lenguaje diferente al natural, se puede eliminar la posibilidad de un problema de traducción que redunde en detrimento de la obediencia y la posibilidad de realización de justicia, parece un buen intento para sostener al positivismo.

La forma de lograr un lenguaje científico parece acercarla Zaffore<sup>98</sup>, cuando sostiene que incluso las palabras deben contrastarse con la realidad implicada, a la que acepta que puede evolucionar con la evolución de las sociedades. Si sobre el lenguaje jurídico resulta difícil de encontrar consensos entre los juristas, qué decir de la dificultad que tiene el ciudadano común para poder acercarse al mismo. Finalmente, si no se confronta al Derecho

---

<sup>97</sup> Carrió, G., ob. cit., p. 49.

<sup>98</sup> Zaffore, J. *El derecho como conocimiento*.

con la realidad abarcada continuará ocultando el poder que lo informa. La lengua es un modo para expresar, comunicar, ordenar las múltiples formas de representación de la realidad. El Derecho es comunicación y es “un fenómeno lingüístico”<sup>99</sup>. Lo que importa es que el lenguaje jurídico oculta el poder que lo informa, merced a que es un lenguaje para persuadir, como sostiene Zaffore.

El derecho no se limita a usar la lengua para comunicar los propios contenidos y para describir la propia realidad, más bien se manifiesta lingüísticamente, está hecho de textos y de actos lingüísticos, de modo que la frontera entre análisis puramente lingüístico y el análisis propiamente jurídico puede ser difícil de delimitar. El lenguaje jurídico se manifiesta de variadas formas escritas y orales; a veces a través de señas, y también, en comportamientos que implican – por ejemplo- aceptación en un acto jurídico. Como señala Cucatto, “el lenguaje jurídico es complejo. Por su gran formalidad, su fuerte ritualización<sup>100</sup>, porque tiene un grado de abstracción alto, por el empleo de latinismos y porque varios términos jurídicos tienen un significado distinto en el lenguaje común. Esas características, muchas veces, atentan contra la claridad y la concisión de los textos jurídicos y dificultan su comprensión. Al punto que varios estudiosos califican al lenguaje jurídico como fallido, como un fracaso comunicativo”<sup>101</sup>.

Un desafío adicional al lenguaje jurídico se manifiesta en la globalización y en los procesos de integración como el que desarrolló la Unión Europea. Un lenguaje que sea interpretado por todos en la comunidad europea debe sortear varios escollos propios de la dificultad de la traducción jurídica. “El tema de la traducción ha asumido una importancia y valor totalmente nuevo para el Derecho en el curso del proceso de globalización, que conduce a continuas ocasiones de encuentro, confrontación e hibridación, y que por tanto la traducción, entendida en el significado amplio de traducción de culturas, puede ser vista ya sea como un remedio necesario a la maldición de la incomunicabilidad entre lenguas

---

<sup>99</sup> Guastini, R. (2001). *Il diritto como linguaggio*. Torino: Gisppichelli.

<sup>100</sup> Cucatto, M (2011). Algunas reflexiones sobre el lenguaje jurídico como lenguaje de especialidad: más expresión que verdadera comunicación, *Revista virtual Intercambios*, n° 15 (noviembre). <http://intercambios.jursoc.unlp.edu.ar/> Consulta: Marzo de 2015.

<sup>101</sup> De Cucco Alconada, C. (2019), cit.

producidas por Babel, o como recurso para un mundo que no quiere hacerse encerrar dentro de recintos condenados a la incomunicabilidad”<sup>102</sup>. “La claridad en el lenguaje jurídico, en opinión del Ministerio de Justicia español, enhebra el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, pues es el presupuesto para comprender el Derecho y su aplicación por los tribunales. Por ello, desde el Ministerio de Justicia<sup>103</sup> se ha desarrollado un proyecto que busca defender la importancia de ese nuevo derecho que hemos dado en llamar el derecho a comprender. Por tanto, la razón última, el objetivo central que motivó la decisión del Consejo de Ministros de constituir la Comisión de Modernización del Lenguaje Jurídico, fue la necesidad de dar contenido específico al derecho a comprender que los ciudadanos tienen frente a la Administración de Justicia”<sup>104</sup>. En España, en el año 2002, la Carta de Derechos del Ciudadano ante la Justicia<sup>105</sup>, aprobada por unanimidad por el Pleno del Congreso de los Diputados, hace de la claridad del Derecho una política pública y reconoce a la ciudadanía el derecho a comprender.

- El ciudadano tiene derecho a que las notificaciones, citaciones, emplazamientos y requerimientos contengan términos sencillos y comprensibles, evitándose el uso de elementos intimidatorios<sup>106</sup>.

- El ciudadano tiene derecho a que en las vistas y comparecencias se utilice un lenguaje que, respetando las exigencias técnicas necesarias, resulte comprensible para los ciudadanos que no sean especialistas en Derecho.

- El ciudadano tiene derecho a que las sentencias y demás resoluciones judiciales se redacten de tal forma que sean comprensibles por sus destinatarios, empleando una sintaxis y estructura sencillas, sin perjuicio de su rigor técnico.

Modernizar y democratizar no significa vulgarizar el lenguaje jurídico. Sólo es necesario trabajar pensando en el destinatario interlocutor necesario del mundo del Derecho

---

<sup>102</sup> Ferrarese, R. (2008). *Interpretazione e traduzione*. Padova: Cedam.

<sup>103</sup> Ministerio de Justicia Español Informe Comisión de Modernización del Lenguaje Jurídico (2010) Madrid, Ministerio de Justicia de España.

<sup>104</sup> Sánchez Hernández, A., ob. cit.

<sup>105</sup> <https://www2.abogacia.es/wp-content/uploads/2012/05/Carta-de-Derechos-de-los-Ciudadanos-ante-la-Justicia.pdf>.

<sup>106</sup> Ver charla sobre la oscuridad del lenguaje jurídico en <https://youtu.be/iFGXV3NQQmA>

para garantizar el derecho a comprender<sup>107</sup>. Una famosa sentencia de la Corte de apelaciones inglesa, cuando le tocó interpretar un precepto de la ley de empleo de 1980, plantea: “En materia de relaciones laborales es de vital importancia que el trabajador de la fábrica, el dependiente, el sindicalista, el mando medio y los demás niveles equivalentes de gestión sepan qué significa la expresión *offside*. Y deben ser capaces de descubrirlo ellos mismos, leyendo palabras simples y sencillas. Los jueces de este Tribunal somos todos calificados juristas, de experiencia muy considerable, y aun así nos ha llevado horas discernir qué está y qué no está *offside*, incluso contando con la presencia de letrados experimentados. (...) Mi ruego es que el Parlamento, cuando legisle sobre las circunstancias que afecten directamente al hombre y mujer de la calle o al hombre o mujer del taller, debería dar tanta prioridad a la claridad y simplicidad como a los refinamientos de la política.”

Desde hace varios años el estudio interdisciplinario entre el Derecho y la Lingüística viene desarrollándose en algunos países de manera sostenida. “El estudiar el Lenguaje jurídico o el Discurso jurídico parece implicar la creencia en una tipología de discursos, y en muchos trabajos esa es la presuposición. (...) Basta enfrentar un texto jurídico con uno político o religioso, para comprobar que las características del discurso legal son las mismas que las de los otros”<sup>108</sup>. Esta igualdad se da en parte, según la autora citada, “porque en todos estos textos las estrategias o recursos que maneja el hablante son los mismos. Lo que varía son las frecuencias y las distintas alternancias o combinaciones. Además, dado que todos los textos (burocráticos o no) pertenecen o están insertos en instituciones (desde la familia hasta el senado, la medicina, la justicia, los textos de los diputados del Congreso, etcétera) no es sorprendente que compartan algún grado de poder, mayor o menor según se flexibilice/n la/s relación/nes de poder que contenga/n.”

Genaro Carrió precisó que el Derecho usa un lenguaje distinto al natural sin salir del mismo, el cual trata de crear consensos a través de definiciones de las palabras en las normas, de acuerdo a lo que exige un sistema jurídico positivista. Sin embargo, hablar un lenguaje distinto al natural con su mayor grado de certeza y sus propias reglas, constituye para un

---

<sup>107</sup> Las sentencias se van adaptando a Lectura Fácil. Ver ejemplo de Asturias en España [https://www.elperiodic.com/opinion/elpuntero/sentencias-facil-lectura\\_7691](https://www.elperiodic.com/opinion/elpuntero/sentencias-facil-lectura_7691)

<sup>108</sup> Pardo, M.L. (1992). *Derecho y lingüística*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

tercero ajeno al derecho un lenguaje diferente, porque tiene que realizar un ejercicio de traducción o resignificado de los términos que se usan en el lenguaje jurídico. Es decir que estamos hablando de la imposición a un monolingüismo común que difiere de la lengua propia. Para la deconstrucción, la imposición de un lenguaje supone una violencia. Entonces, el derecho que se basa en su propia transgresión, es decir, en su imposición a través de la violencia, que se reproduce en su mantenimiento, tiene como un acto de la violencia en que se fundamenta: la que se ejerce a través de la imposición de un lenguaje distinto al natural.

Según Derrida, “(...) Nos parece justo hacer justicia (...) en un idioma dado, en una lengua en la que todos los sujetos concernidos se consideran competentes, es decir capaces de comprender e interpretar; todos los sujetos; es decir, los que establecen las leyes, los que juzgan y los que son juzgados (...) Es injusto juzgar a alguien que no comprende sus derechos, ni la lengua en que la ley está inscrita o en que la sentencia es pronunciada ”<sup>109</sup>.

El lenguaje jurídico, siguiendo a Zaffore, debe encontrar el contexto de su lenguaje natural en la confrontación con la “totalidad de la realidad jurídica implicada”. Ese contexto le permitiría, dar un sentido unívoco al caso e incluso el progreso y el cambio, acompañando la línea de tiempo de la evolución de la sociedad a la que refiere<sup>110</sup>.

---

<sup>109</sup> Derrida, J. *Fuerza de ley: El fundamento místico de la autoridad*, pp. 41 y 42.

<sup>110</sup> Zaffore, J., ob.cit.

### 3. NATURALEZA JURIDICA.

#### 3.1. Convencional.

El acceso a la educación es un derecho humano reconocido, por primera vez como tal, por la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948. En el artículo 26 se considera que la instrucción elemental será obligatoria. La Declaración sostiene que “(...) la educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana.” En ese orden está en cabeza del Estado garantizar que la formación alcance para desempeñarse con igualdad ante la administración. Si la complejidad y la velocidad de los cambios dificultara la actualización permanente de los ciudadanos, es el propio Estado el que debe modificar el lenguaje y adaptar los trámites al nivel ciudadano. Declaración Universal de los Derechos Humanos<sup>111</sup> de 1948, Artículos 1, 2, 7, 8 y particularmente el Artículo 19: “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.” Recibir información forma parte de un derecho para las personas y una obligación para el Estado, que debe transparentar su actividad y hacerlo con un lenguaje comprensible para todos.

A continuación, describiremos en el contexto del derecho a comprender el lenguaje de la administración como especie del género, comprender el entorno informativo, los instrumentos jurídicos, declaraciones y doctrina que permitiría sostener la existencia de un derecho humano ampliatorio del derecho a la información reclamable judicialmente.

El sistema democrático exige la participación ciudadana comprometida en los asuntos públicos. Esta participación y la garantía de igualdad están protegidas por las Convenciones Internacionales de Derechos Humanos, como la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

---

<sup>111</sup> <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>.

(art 19) , la Declaración Universal de Derechos Humanos, que -como su nombre lo dice- son verdaderas `Declaraciones´ que, originalmente, sólo enumeraban derechos y potestades del individuo, aunque con el tiempo se les fue otorgando cierta obligatoriedad y jerarquía.

El acceso a la educación es un derecho humano reconocido, por primera vez como tal, por la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948. En el artículo 26 se considera que la instrucción elemental será obligatoria. La Declaración sostiene: “(...) La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana. (...) En ese orden está en cabeza del Estado garantizar que la formación alcance para desempeñarse con igualdad ante la administración. Si la complejidad y la velocidad de los cambios hiciera difícil la actualización permanente de los ciudadanos, es el propio Estado el que debe modificar el lenguaje y adaptar los trámites al nivel ciudadano”.

La Convención Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>112</sup>, en el artículo 13 establece: “1. Los Estados Parte en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Convienen en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Convienen asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz”.

El convenio refiere a la necesidad de garantizar la cadena de formación formal, que incluye hasta el nivel universitario. Como veremos en el presente trabajo, este nivel formativo no es suficiente para el armonioso desarrollo de una personalidad independiente con las habilidades que requiere la vida actual.

En el artículo 15 la Convención se establece que:

1.- Los Estados Parte en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a:

---

<sup>112</sup> La Argentina aprobó por Ley N° 23.313, del 17 de abril de 1986, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

- a. participar en la vida cultural;
- b. gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones;
- c. beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora.

2. Entre las medidas que los Estados Parte en el presente Pacto deberán adoptar para asegurar el pleno ejercicio de este derecho, figurarán las necesarias para la conservación, el desarrollo y la difusión de la ciencia y de la cultura.

Para alcanzar plenamente estos derechos, los ciudadanos, requieren adquirir habilidades que no necesariamente son provistas por el sistema formal educativo, ni siquiera por una buena educación mediática e informacional declarada por la Unesco como un derecho humano. Requiere de incorporar conceptos y habilidades prácticas propias de una sociedad digital en donde proliferan, además, los lenguajes técnicos que hacen más inaccesible el acceso pleno a comprender.

Hay que dar respuesta a la necesidad humana de información para tomar decisiones y emprender acciones. Se relaciona con la idea de la formación permanente, y con aquellas competencias que se requieren para una participación activa y en igualdad de condiciones para una vida ciudadana plena. Las personas pueden o no tomar buenas decisiones con la información disponible y eso no tiene remedio, pero lo que no puede aceptarse es que algunos en la sociedad, o sea, quienes dominan la información o los lenguajes técnicos, le impongan condiciones a los demás o le impidan el acceso a información valiosa para su plan de vida.

El ciudadano debe ser capaz de determinar cuándo necesita información y tener la capacidad de localizarla, evaluarla y usarla eficazmente. En la Declaración sobre la Alfabetización Informacional para todos los australianos<sup>113</sup>, se la considera una condición básica para la formación permanente, la creación de nuevos conocimientos, la adquisición de destrezas, la capacitación personal, vocacional, corporativa e institucional, la inclusión social, la participación ciudadana, y la innovación y el espíritu emprendedor.

---

<sup>113</sup> Ver documentos en <http://www.alia.org.au/>.

En la Declaración Universal por los Derechos Humanos, encontramos en el artículo 19 la referencia a la libertad intelectual que, como argumento pasivo, genera en los Estados la obligación de crear condiciones idóneas para el ejercicio eficaz de la libertad intelectual.

Si se parte de una perspectiva fundada en los derechos humanos, se llega a una interpretación consistente en la necesidad de una alfabetización amplia, que incluya educación informacional que permita la comprensión de la totalidad implicada en la vida moderna de un ciudadano.

Es que el acceso a la información es un derecho humano básico.; pero no basta con acceder a ella, hay que también entenderla. Por ello, es necesario tanto la capacitación permanente de las personas como políticas públicas de lenguaje claro y lectura fácil, que colaboren con el principio de igualdad de acceso y oportunidad para todos.

El artículo 19 garantiza, entre otros, el derecho a recibir información e ideas. No se puede acceder a ellas si los lenguajes técnicos lo impiden (lenguaje jurídico, contable, administrativo, científico, etcétera).

Encontramos en la Declaración de Praga: Hacia una Sociedad de la Alfabetización Informacional que la considera como “un prerrequisito para participar eficazmente en la Sociedad de la Información y forma parte del derecho humano básico de la formación permanente”<sup>114</sup>.

La ONU ya en 1946 sostenía que “la libertad de información es un derecho humano fundamental, la piedra angular de todas las libertades a las cuales están íntimamente consagradas”<sup>115</sup>. En 1993 la Comisión de Derechos Humanos de la ONU creó la Relatoría Especial para la Libertad de Opinión y Expresión, con la finalidad de determinar el contenido de estas libertades. En su informe anual de 1998 sostuvo que “el derecho de buscar, recibir e impartir información impone una obligación positiva sobre los Estados para asegurar el acceso a la información”<sup>116</sup>. En 1999 la Relatoría ya se refiere al “derecho de saber del público” en el documento acerca de principios sobre la legislación en materia de libertad de

---

<sup>114</sup> Declaración de Praga.

<sup>115</sup> Resolución 59 del 14 de diciembre de 1946 de la Asamblea General de la ONU.

<sup>116</sup> Informe del Relator Especial, Promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión. DOC.E/CN.4/1998/40, 28 enero 1998, p.14.

información. Al año siguiente se establecen reglas, donde en la cuarta se dispone: “El acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho”<sup>117</sup>.

Entendemos que para garantizar el derecho el Estado debe garantizar que la información sea comprendida por el ciudadano. Y es evidente que las resoluciones que el Estado adopta que se expresan en normas es información. La vinculación de la transparencia con la democracia es obvia hasta el punto de afirmarse que no puede haber una sin la otra. La transparencia es un factor que refuerza o disminuye el carácter democrático del sistema. La transparencia es un mecanismo de control cada día más importante de la acción del Ejecutivo y la administración. La conexión democracia y libertades informativas es consabida y clásica, si bien se trata ahora de la conexión con el acceso a la información pública. Y, por lo que ahora más interesa, la transparencia es un presupuesto, la premisa necesaria para la participación en la toma de decisiones. Sin sociedad civil informada, la participación es una entelequia. El derecho a la participación política está reconocido por el artículo 25 de Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

La Declaración de la Sociedad Civil en el 2003 en la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, en Ginebra, también hace referencia al artículo 19 de la Convención antes mencionada, al afirmar que “constituye una condición esencial para las sociedades de la comunicación e información basadas en los derechos humanos”<sup>118</sup>. En la llamada Proclamación de Alejandría, la Alfabetización Informativa<sup>119</sup> y la educación permanente “iluminan el camino hacia el desarrollo, la prosperidad y la libertad (...) faculta a las personas para conseguir sus objetivos personales, sociales, laborales y educativos” y es “un derecho humano básico en un mundo digital”<sup>120</sup>.

Los Estados están adoptando como política pública el estándar de lenguaje claro, vinculándolo con los compromisos que surgen de los objetivos de modernización y de gobierno abierto. Los compromisos firmados por los países que integran el conglomerado de

---

<sup>117</sup> ONU. DOC. E /CN.4/2000/63, 18 enero 2000, p. 30 y ss.

<sup>118</sup> [https://www.apc.org/sites/default/files/wsis\\_process\\_ES.pdf](https://www.apc.org/sites/default/files/wsis_process_ES.pdf).

<sup>119</sup> Ver informe de Horton/ Unesco <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000157020>.

<sup>120</sup> IFLA Federación Internacional de Bibliotecas.

<https://www.opengovpartnership.org/> obligan a la Argentina a hacer más comprensibles y adecuados al lenguaje ciudadano la totalidad de sus comunicaciones y resoluciones, como un salto cualitativo del derecho del ciudadano al acceso a la información, porque lo que se exige es que la información sea comprendida. En la llamada Declaración de Gobierno Abierto, de septiembre de 2011, los países comprometidos con los principios consagrados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y otros instrumentos internacionales aplicables relacionados con los derechos humanos y el buen gobierno: defendemos el valor de la apertura en nuestro compromiso con los ciudadanos para mejorar los servicios, administrar los recursos públicos, promover la innovación y crear comunidades más seguras. Adoptamos principios de transparencia y gobierno abierto con miras a lograr una mayor prosperidad, bienestar y dignidad humana en nuestros propios países y en un mundo cada vez más interconectado. Juntos, declaramos firmantes sostenían que “como miembros de la Open Government Partnership, nuestro compromiso de: Aumentar la disponibilidad de información sobre actividades gubernamentales. Los gobiernos recopilan y mantienen información en nombre de las personas, y los ciudadanos tienen derecho a buscar información sobre las actividades gubernamentales. Nos comprometemos a promover un mayor acceso a la información y la divulgación sobre las actividades gubernamentales en todos los niveles de gobierno. Nos comprometemos a aumentar nuestros esfuerzos para recopilar y publicar sistemáticamente datos sobre el gasto y el desempeño del gobierno para servicios y actividades públicas esenciales. Nos comprometemos a proporcionar proactivamente información de alto valor, incluidos datos sin procesar, de manera oportuna, en formatos que el público pueda localizar, comprender y usar fácilmente, y en formatos que faciliten la reutilización. Nos comprometemos a proporcionar acceso a recursos efectivos cuando la información o los registros correspondientes se retienen incorrectamente, incluso a través de la supervisión efectiva del proceso de recurso. Reconocemos la importancia de los estándares abiertos para promover el acceso de la sociedad civil a los datos públicos, así como para facilitar la interoperabilidad de los sistemas de información gubernamentales. Nos comprometemos a

solicitar comentarios del público para identificar la información de mayor valor para ellos y nos comprometemos a tenerlos en cuenta en la mayor medida posible”<sup>121</sup>.

Esta tesis no trabajará la mirada desde la política pública, sino desde el punto de vista del ciudadano, que se encuentra enfrentado a diversos desafíos para poder entender, decidir y actuar en el marco de un mundo cada vez más complejo.

Derecho a comprender la información como Derecho Humano: El derecho a comprender el entorno informativo que nos rodea de ser elevado a la categoría de un derecho humano de tercera generación, aplicaría también en favor de los migrantes en un mundo donde la circulación de población se ha hecho intensa por motivos muy diversos y, en muchos casos, dramáticos.

En ese contexto hay que recordar que los Estados están obligados a cumplir sus premisas con toda persona que habite su territorio, como lo establece la Corte Interamericana en la Opinión Consultiva n° 2 (OC-2/82), que expresó claramente que las convenciones que protegen a los Derechos Humanos: “Su objeto y fin son la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos, independientemente de su nacionalidad, tanto frente a su propio estado como frente a los otros estados contratantes. Al aprobar estos tratados sobre derechos humanos, los estados se someten a un orden legal dentro del cual ellos, por el bien común, asumen varias obligaciones, no en relación con otros estados, sino hacia los individuos bajo su jurisdicción”<sup>122</sup>.

La internacionalización ha llegado a un importante grado de efectividad, por ejemplo, dentro de la llamada Justicia Universal. En definitiva, la Convención Americana sobre Derechos Humanos ha tenido una importantísima doble influencia en el derecho internacional de los derechos humanos ya que, por un lado, puso en marcha un control supranacional, que ha abierto las puertas al instituto del Control de Convencionalidad, y por otro, incorporó un conjunto de Derechos protegidos, que son self executing. Se generó, a partir de todo ello, un nuevo derecho trasnacional sustancial (Tratados, *ius cogens* y

---

<sup>121</sup> Para ver declaración completa: <https://www.opengovpartnership.org/process/joining-ogp/open-government-declaration/>.

<sup>122</sup> Opinión Consultiva OC-2/82 del 24 de setiembre de 1982, El efecto de las Reservas sobre la entrada en vigencia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Arts. 74 y 75). Serie A, Fallos y Opinión n° 2, Párr. 29.

jurisprudencia de la Corte IDH), y procesal (Estatutos y Reglamentos, tanto de la Corte y de la Comisión), todo ello realizado por la reforma constitucional, al darle a los Tratados sobre Derechos Humanos jerarquía constitucional. Por otra parte, estamos viviendo de pleno en la llamada Sociedad de la Información, donde la riqueza se obtiene con el dominio de la información y el conocimiento. Por ello la UNESCO pone el foco en el acceso universal denominando al proceso “la sociedad de la información para todos”. No puede ser para todos si los lenguajes de la administración no se adecuan a los ciudadanos. Es indispensable pensar la digitalización del Estado sin engrosar las brechas ya existentes de excluidos. El acceso de los ciudadanos a la información pública del Estado es un derecho fundamental y básico del ciudadano que implica, para el Estado, la obligación de difundir y comunicar la información de modo que las personas a las que va dirigida puedan comprenderla.

El derecho a comprender la información<sup>123</sup> que nos rodea, se nos presenta en este trabajo como un Derecho Humano protegido por esos institutos internacionales ahora incorporados a nuestro ordenamiento que, por supuesto, reconocen derechos individuales y/o colectivos y, al mismo tiempo, obligaría a los Estados al establecimiento de políticas públicas orientadas a garantizar un piso mínimo de accesibilidad cognitiva<sup>124</sup> que haga efectiva la igualdad protegida. Es un derecho humano, porque el derecho a comprender la información que nos rodea es un atributo de la persona humana, que debe resguardarse para garantizar una sana e igualitaria participación social.<sup>125</sup>

Hablamos de entender y de forma amigable, porque todos los proyectos relacionados con el lenguaje claro tienden a reducir el estrés que genera la incertidumbre y el temor a no entender de las personas. Cuando en los países desarrollados preguntamos sobre el tema, la respuesta es que la sociedad vive mucho más distendida que en los países en desarrollo, no sólo por el nivel de ingreso sino porque todo lo que es común “funciona”<sup>126</sup>

---

<sup>123</sup> Cuando hablamos de información debemos aclarar que las normas son información, como también lo son, los carteles en la vía pública, las webs gubernamentales, las webs privadas en relación al consumo, las etiquetas en los productos, la investigación científica divulgada y no divulgada, los procedimientos para acceder a algún beneficio social, etcétera.

<sup>124</sup> Ver el avance que se registra en el tema de accesibilidad cognitiva en el trabajo de esta ONG española: [https://www.plenainclusion.org/que\\_hacemos/accesibilidad-cognitiva](https://www.plenainclusion.org/que_hacemos/accesibilidad-cognitiva).

<sup>125</sup> Ver accesibilidad digital: [https://youtu.be/aDmu5\\_VgF-4](https://youtu.be/aDmu5_VgF-4).

<sup>126</sup> Cuando hablamos de funcionar significa que si un servicio de colectivos dice que a las 10 horas pasa uno por tal calle, ese micro pasará; o el tren que sale a tal hora, saldrá; o que la oficina cuenta con gente

y es entendible por todos. Desde una declaración de impuestos a la forma de etiquetarse los alimentos para saber qué contienen, hasta las indicaciones en las grandes estaciones de tren, están pensadas para que sean comprendidas por el ciudadano. Es un giro copernicano de la sociedad y su administración para facilitar la vida de las personas.

### **3.2. Marco legal en Argentina**

Las siguientes normas colaboran y respaldan las iniciativas de uso de lenguaje claro en el Estado:

El Estado Argentino adoptó un compromiso internacional al suscribir la llamada Alianza de Gobierno Abierto, que implica el deber del Estado de hacer más accesible la información.<sup>127</sup>

- Ley N°15184 de la Provincia de Buenos Aires, denominada de Lenguaje Claro, donde se obliga al Estado Provincial a trabajar la comunicación con el ciudadano. La autora del proyecto, la Diputada Provincial Laura Aprile<sup>128</sup>, afirmó que la nueva ley busca garantizar "la comprensión de los derechos y obligaciones de los ciudadanos, es uno de los deberes centrales que tiene el Estado. Para esto, éste debe comunicar sus decisiones de forma clara y efectiva".

- Decreto 891/2017 – Buenas prácticas en materia de simplificación.<sup>129</sup>
- Decreto 258/2019 – Plan Nacional Anticorrupción. Anexo 1. Transparencia y Gobierno Abierto. Apartado 91.
- Resolución 54/2019 de la Secretaría Legal y Técnica de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

---

para orientar y, efectivamente, están allí esperando al ciudadano. En países en desarrollo, como la Argentina, ninguna de estas afirmaciones sería creíble, lo que genera una permanente zozobra e incertidumbre con cualquier trámite que un ciudadano deba hacer con el Estado o servicio público privatizado.

<sup>127</sup> <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/innovacion-publica/gobiernoabierto>.

<sup>128</sup> <http://lauraaprile.com.ar/>.

<sup>129</sup> Ver: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-891-2017-285796>.

- El decreto 891/2017 señala que se busca “una revisión del funcionamiento de la Administración Pública, que tenga por fin la simplificación y reducción de cargas y complejidades innecesarias, tendiendo a la implementación de regulaciones de cumplimiento simple facilitando la vida al ciudadano. (...) Que dicho Plan de Modernización tiene entre otros objetivos construir una Administración Pública al servicio del ciudadano en un marco de eficiencia, eficacia y calidad en la prestación de servicios, a partir del diseño de organizaciones flexibles orientadas a la gestión por resultados. (...) Que la mejora en la calidad de atención del Estado supone simplificar procesos internos, capacitar a quienes interactúan directa o indirectamente con éste y ampliar las modalidades de atención, incorporando procesos que permitan brindar servicios públicos de calidad, accesibles e inclusivos para todos. (...) Que se propone el establecimiento de normas y procedimientos claros, sencillos y directos mediante la utilización de principios e institutos que pongan en primer plano a los ciudadanos”<sup>130</sup>. El artículo 3 determina que “las normas y regulaciones que se dicten deberán ser simples, claras, precisas y de fácil comprensión”.

- El Decreto 258/2019 – Plan Nacional Anticorrupción. Anexo 1. Transparencia y Gobierno Abierto. Apartado 91, se relaciona en orden a consolidar un Gobierno Abierto que requiere información y transparencia para el control ciudadano.

- Resolución 54/2019 de la Secretaría Legal y Técnica de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se propone una modernización en la forma de comunicar las normas de la Ciudad Autónoma mediante el Boletín Oficial. Se propone mayor transparencia y comprensión la aplicación de las Buenas Prácticas para la redacción de textos normativos. En el anexo II se define la estructura de los actos administrativos. En el anexo III se definen las Buenas Prácticas para la redacción de textos normativos, donde se establece que los agentes que intervienen “tienen la tarea de producir textos comprensibles que faciliten la lectura a los destinatarios.” El anexo establece reglas para garantizar: claridad; comprensibilidad; economía; concisión y precisión; uso de voz activa; construcciones simples; formulación positiva; uso de sinónimos; uso de tiempos verbales; etcétera.

---

<sup>130</sup> Texto completo en <https://www.opengovpartnership.org/process/joining-ogp/open-government-declaration/>.

El acceso a la información pública gubernamental es indispensable para la administración para el cumplimiento de sus obligaciones, para permitirle exigir el cumplimiento de las normas y, para el ciudadano, la posibilidad de identificar derechos y exigirlos. La calidad democrática identifica éste acceso como un elemento clave para la realización del ideal de acceso igualitario del ciudadano. En la Provincia de Córdoba el máximo tribunal de justicia, como el de Mendoza, se comprometió a través de una acordada a trabajar el tema del lenguaje claro.<sup>131</sup>

### **3.3. Normas constitucionales argentinas en juego.**

La reforma constitucional de 1994 expandió considerablemente los deberes del Estado, imponiéndole obligaciones de no hacer como así también de hacer. Ciertamente, la incorporación de acciones positivas a su cargo lo convierte en sujeto obligado. La igualdad formal del artículo 16 ha sido complementada por una igualdad sustancial, materializada en la siguiente expresión: “igualdad real de oportunidades”. Todo ello en el marco del artículo 75, inciso 22, que otorgó jerarquía constitucional a los instrumentos internacionales de Derechos Humanos allí enumerados y los que se incorporen en un futuro a través del procedimiento específico que contempla la cláusula constitucional.

La reforma constitucional de 1994, la sanción del Código Civil y Comercial de la Nación, el reconocimiento de la “eficacia procesal” como un Derecho Humano por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la evolución científica y tecnológica, traen aparejada la necesidad de diseñar el proceso civil a las nuevas normas y necesidades sociales. Toda la normativa procesal deberá enmarcarse en el nuevo código procesal civil, teniendo como postulado fundamental que el fin del proceso es la efectividad de los derechos sustanciales, es decir que el derecho procesal tiene carácter instrumental. Además de ello, los principios procesales, como líneas directrices fundamentales del sistema procesal, deben estar explicitados en sus normas, ya que estos constituyen el basamento del proceso y son además

---

<sup>131</sup> <https://www.justiciacordoba.gob.ar/JusticiaCordoba/Inicio/fileAdjunto.aspx?id=11438>.

el instrumento para la interpretación e integración de la norma procesal. Entre los principales objetivos de una posible reforma, debería orientarse a revertir el grado de ineficiencia por la demora en la resolución de conflictos en cumplimiento del derecho humano a la “*eficacia procesal*”; simplificar y reducir el número de las estructuras procesales y sus trámites; lograr que las partes involucradas comprendan el proceso en un lenguaje ciudadano; garantizar el contacto directo del juez con las partes y la prueba; priorizar lo sustancial sobre lo formal; priorizar la autocomposición del litigio y moralizar el proceso, evitando conductas desleales y dilatorias mediante mecanismos que aseguren que los sujetos actúen con lealtad y buena fe.

La reforma constitucional de 1.994 trajo consigo profundas transformaciones con incidencia directa sobre el sistema de Justicia, al incorporar a los pactos internacionales con rango constitucional; entre ellos, el de Derechos Humanos. La reforma determinó la jerarquía supralegal de todos los tratados internacionales y los tipificó sobre la base objeto de la regulación. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en numerosos pronunciamientos, expuso el modo en que los preceptos del Pacto de San José de Costa Rica deben ser cumplidos por los países signatarios, para no incurrir en responsabilidad internacional. La Corte Suprema de Justicia de la Nación consideró que las reglas interpretativas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos eran pautas obligatorias por parte de los jueces argentinos. A través de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se concluyó que el Derecho a la Eficacia Procesal es un Derecho Humano que, si bien no está expresamente incluido con tal denominación en el Pacto de San José de Costa Rica, éste se construye en la jurisprudencia, a través de las sentencias dictadas en los casos “Fornerón”, “Furlán” y “Mémoli”, donde la República Argentina ha sido condenada por violar este derecho humano en casos de Derecho Civil y Comercial. Con la sanción del Código Civil y Comercial de La Nación, el derecho privado argentino ha cambiado, en razón del tratamiento conjunto en un mismo Código de las ramas del Derecho Civil y Comercial, y también por la incorporación al derecho privado como fuente legal del Derecho Argentino, de los contenidos y pautas hermenéuticas que surgen del conjunto de tratados que, en conjunto, contemplan la materia de los Derechos Humanos.

Por otra parte, la Constitución Nacional, artículo 75 establece que “Corresponde al Congreso: (...) 23. Legislar y promover medidas de acción positiva 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 vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad”. No hay igualdad de oportunidades si vastos sectores de la sociedad se ven privados de comprender el lenguaje del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Las ventajas que, en la toma de decisiones cotidianas, sacan los que dominan esos lenguajes técnicos o que cuentan con recursos económicos para contratar a quienes los dominan, pone en juego la idea de un acceso igual a muchos de los beneficios que la vida en comunidad promueve, lo que provoca una desigualdad inaceptable. Cuando pensamos en herramientas jurídicas expeditas para proteger este derecho humano “(...) aparece el amparo como medio de protección inmediato y efectivo del derecho de raigambre constitucional que se presenta vulnerado. (...) Concretamente, estamos haciendo referencia a la acción de amparo prevista por los constituyentes en el segundo párrafo del artículo 43<sup>132</sup> de la Constitución Nacional, como el recurso idóneo para tutelar al ambiente protegido por el artículo 41 de la Carta Magna”.

La propuesta de reconocer la figura del amparo colectivo –con las correcciones que sean necesarias a la particular naturaleza fragmentada de los intereses difusos– como vía expedita para la tutela efectiva para la cuestión planteada, puede constituirse en una canalización operativa, que acuerde concretamente la mayor operatividad que se pregona para la protección del ambiente. La nueva cláusula constitucional receptada en el artículo 43 amplía los contornos del amparo individual o clásico y, en consonancia con los derechos consagrados en los artículos 41 y 42 de la Ley Suprema, ensancha el ámbito de esta garantía para que pueda ser utilizada en defensa de los derechos de los consumidores y usuarios, como también para los relativos al ambiente. Además, considera la problemática de la discriminación y la defensa de la competencia como causales pasibles de ser invocadas para el acceso a la jurisdicción, dejando incluso abierta la posibilidad de interponer esta acción en

---

<sup>132</sup> En la reforma judicial argentina que se discute en el Congreso no se aborda la deuda con la regulación del recurso de amparo ni con las acciones colectivas. Tampoco hay referencia a la relación con los cuidados.

Ver página 21 informe de la ADC <https://adc.org.ar/wp-content/uploads/2020/11/ADC-Reforma-Judicial.pdf>.

resguardo de otros “*derechos de incidencia colectiva*”.<sup>133</sup> Conforme lo establecido expresamente por el segundo párrafo del artículo 43, se encuentran legitimados para iniciar la acción de amparo colectivo en resguardo del derecho a un ambiente sano: 1) el afectado, 2) el Defensor del Pueblo, y 3) las organizaciones no gubernamentales dedicadas a la protección ambiental. Entendemos que el propósito de los constituyentes no fue abarcar, en el segundo párrafo del artículo 43, la lesión sobre derechos subjetivos individuales, toda vez que esta queda comprendida en el primer párrafo de la citada norma constitucional. Por otro lado, tampoco resulta claro que se haya querido consagrar una acción popular como sostiene alguna doctrina, ya que si ese hubiera sido el objetivo así se habría estipulado. Sin duda, el segundo párrafo hace referencia a los “derechos de incidencia colectiva” y, en consecuencia, reconoce que para revestir el carácter de afectado no hace falta sufrir un perjuicio directo. Por el contrario, basta con acreditar un interés suficiente y razonable, sobre la base de la relación de causalidad ya señalada. Los debates sobre los alcances de los legitimados para la interposición de la acción de amparo colectivo tienen muchos matices, tanto desde lo eminentemente jurídico como por las implicancias ideológicas que acarrea el problema del acceso a la Justicia”<sup>134</sup>.

### **3.4. Gobernanza y transparencia.**

Los Estados están adoptando como política pública el estándar de lenguaje claro, vinculándolo con los compromisos que surgen de los objetivos de modernización y de gobierno abierto. Los compromisos firmados por los países que integran el conglomerado de <https://www.opengovpartnership.org/> obligan a la Argentina a hacer más comprensibles y adecuados al lenguaje ciudadano la totalidad de sus comunicaciones y resoluciones, como un salto cualitativo del derecho del ciudadano al acceso a la información, porque lo que se exige

---

<sup>133</sup> Sabsay, D. y Manili, P. El amparo colectivo. En Sabsay (director) y Manili (coor.). *Constitución de la Nación Argentina y normas complementarias*, pp. 561-575.

<sup>134</sup> López Alfonsín, M., Berra, E., y Sparaccarotella, S. (2018). *La incorporación de los derechos de incidencia colectiva en el proceso judicial*. Buenos Aires: Jusbaire.

es que la información sea comprendida. En la llamada Declaración de Gobierno Abierto, de septiembre de 2011, los países firmantes sostenían que “(...) Como miembros de la Open Government Partnership, comprometidos con los principios consagrados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y otros instrumentos internacionales aplicables relacionados con los derechos humanos y el buen gobierno. (...) Defendemos el valor de la apertura en nuestro compromiso con los ciudadanos para mejorar los servicios, administrar los recursos públicos, promover la innovación y crear comunidades más seguras. Adoptamos principios de transparencia y gobierno abierto con miras a lograr una mayor prosperidad, bienestar y dignidad humana en nuestros propios países y en un mundo cada vez más interconectado. Juntos, declaramos nuestro compromiso de aumentar la disponibilidad de información sobre actividades gubernamentales”.

“Los gobiernos recopilan y mantienen información en nombre de las personas, y los ciudadanos tienen derecho a buscar información sobre las actividades gubernamentales. Nos comprometemos a promover un mayor acceso a la información y la divulgación sobre las actividades gubernamentales en todos los niveles de gobierno. Nos comprometemos a aumentar nuestros esfuerzos para recopilar y publicar sistemáticamente datos sobre el gasto y el desempeño del gobierno para servicios y actividades públicas esenciales. Nos comprometemos a proporcionar proactivamente información de alto valor, incluidos datos sin procesar, de manera oportuna, en formatos que el público pueda localizar, comprender y usar fácilmente, y en formatos que faciliten la reutilización. Nos comprometemos a proporcionar acceso a recursos efectivos cuando la información o los registros correspondientes se retienen incorrectamente, incluso a través de la supervisión efectiva del proceso de recurso. Reconocemos la importancia de los estándares abiertos para promover el acceso de la sociedad civil a los datos públicos, así como para facilitar la interoperabilidad de los sistemas de información gubernamentales. Nos comprometemos a solicitar comentarios del público para identificar la información de mayor valor para ellos y nos comprometemos a tenerlos en cuenta en la mayor medida posible”.

### 3.5. Jurisprudencia de la CIDH.

El Tribunal consideró la afectación del derecho al acceso a la Justicia como una violación del derecho de igualdad, por generar una discriminación a base de “*condición social*” (artículo 1.1 de la Convención). La Corte ha dicho, en referencia al acceso a la Justicia, que “tal derecho no se reduce al acceso formal, stricto sensu, a la instancia judicial; el derecho de acceso a la Justicia, que se encuentra implícito en diversas disposiciones de la Convención Americana (y de otros tratados de derechos humanos), y que permea el derecho interno de los Estados Partes, significa, lato sensu, el derecho a obtener Justicia. Dotado de un contenido jurídico propio, se configura como un derecho autónomo a la prestación jurisdiccional, o sea, la propia realización de justicia”<sup>135</sup>.

Para Pérez Curci, “se desprende entonces con toda claridad, cómo la Corte Interamericana esgrime una clara división del contenido y alcance del derecho del acceso a la Justicia”, sosteniendo que, por otra parte, el derecho al acceso a la Justicia consiste en tener la posibilidad cierta de “acceder a la Justicia o derecho de un juez”, y que también esta doble dimensión implica tener derecho a obtener Justicia, o más llanamente tener “derecho al derecho”. Sin una debida formación/información jurídica de la comunidad, las brechas al acceso de amplían hasta constituirse en denegación de Justicia.

El lenguaje técnico es una primera barrera difícil de franquear para quienes incluso sólo quieren saber si les asiste algún derecho, cómo certificarlo y cómo reclamarlo. La iniciativa argentina de acercar el lenguaje jurídico al ciudadano mediante la plataforma llamada lenguaje claro<sup>136</sup> va en la dirección correcta, junto con la creación del denominado “Hospital de derechos”<sup>137</sup> ambas dirigidas a que el ciudadano, cualquiera sea su formación o pertenencia social, cuente con herramientas efectivas para acceder a la Justicia.

---

<sup>135</sup> Caso CIDH “Caso Cinco Pensionistas Vs. Perú”. Sentencia de 28 de febrero de 2003.

<sup>136</sup> <https://www.argentina.gob.ar/justiciacerca>.

<sup>137</sup> <https://www.justicia2020.gob.ar/noticias/se-inauguro-primer-hospital-derechos/>.

### 3.6. Declaraciones y reglas internacionales.

a) **Declaración de Brasilia de 2008**<sup>138</sup>. XIV Cumbre Judicial Iberoamericana, que establece las llamadas “*reglas mínimas para garantizar el acceso a la Justicia de las personas en condición de vulnerabilidad*”.

Concepto de las personas en situación de vulnerabilidad. “Se consideran en condición de vulnerabilidad aquellas personas que, 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”.

Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en condición de Vulnerabilidad: “Podrán constituir causas de vulnerabilidad, entre otras, las siguientes: la edad, la discapacidad, la pertenencia a comunidades indígenas o a minorías, la victimización, la migración y el desplazamiento interno, la pobreza, el género y la privación de libertad. La concreta determinación de las personas en condición de vulnerabilidad en cada país dependerá de sus características específicas, o incluso de su nivel de desarrollo social y económico”. En el punto 12 se lee: “Afirmamos nuestro compromiso con un modelo de justicia integrador, abierto a todos los sectores de la sociedad, y especialmente sensible con aquellos más desfavorecidos o vulnerables”.

b) **Reglas sobre redacción y lenguaje de la Comisión Europea sobre discapacidad.** El Parlamento Europeo desarrolló un manual con reglas para la redacción de información, que contemple las necesidades de grupos poblacionales con necesidades especiales. Con el asesoramiento de Inclusión Europa<sup>139</sup>, organización sin fines de lucro que cuenta con entidades miembros en 36 países, el Parlamento Europeo hace lugar a la defensa de los derechos humanos de personas con alguna discapacidad intelectual, editando y recomendando manuales de lectura fácil que contribuyen a consolidar el derecho a

---

<sup>138</sup> Ver especialmente los puntos 9/12/13.

<sup>139</sup> <https://www.inclusion-europe.eu/>.

comprender que se trabaja en esta tesis. Es de destacar que el programa que apoya esa iniciativa es el llamado “programa de acción en el ámbito del aprendizaje permanente de la Unión Europea”. De eso se trata, de pensar estrategias públicas y, por qué no, también privadas, que favorezcan un ambiente de aprendizaje y conocimiento abierto a la comunidad para emparejar oportunidades en un contexto cada vez más veloz, complejo, tecnológico y caracterizado por la profundización del uso de lenguajes técnico/profesionales.

Por ejemplo, el Ayuntamiento de La Coruña en España, anunció la creación del *Ágora*<sup>140</sup> para poder “seguir los intensos cambios y las transformaciones sociales del presente”. Ese centro ha de adelantarse para prestar servicios que ayuden a los diferentes sectores sociales y grupos de población a progresar en todos los niveles de la vida individual y comunitaria. Explorará e investigará todas las opciones y oportunidades que brindan tanto las tecnologías de la información y la comunicación, o los dispositivos de gestión y circulación de conocimiento “para avanzar en la construcción de una sociedad concienciada, cívica y dinámica propia del siglo XXI. Con ese objetivo nos esforzamos en promover el acceso universal – con las mismas oportunidades para todos y todas- al conocimiento artístico y social o la creación y la divulgación científica y técnica, incluyendo iniciativas participativas. La capacidad universal de acceder y contribuir a la información, a las ideas y al conocimiento es un elemento indispensable para construir una sociedad avanzada centrada en la persona, integradora y orientada al desarrollo, en la que todos puedan crear, consultar, utilizar y compartir la información y el conocimiento. (...) El rápido avance en la creación y difusión del conocimiento brinda oportunidades sin precedentes para alcanzar niveles más elevados de un desarrollo que ha de repercutir beneficiosamente en todos los ciudadanos y plasmarse en nuevas oportunidades personales, lúdicas, laborales, relacionales y convivenciales”<sup>141</sup>.

**c) Declaración de Principios para la Igualdad**<sup>142</sup>. “La discriminación por su propia naturaleza perjudica las capacidades humanas de manera injusta, creando ciclos de

---

<sup>140</sup> <http://www.coruna.gal/descarga/1302803154381/presentacion.pdf>.

<sup>141</sup> Ayuntamiento de La Coruña.

<sup>142</sup> The Equal Rights Trust.

desventajas y negaciones de la libertad que dificultan el desarrollo humano”, afirma el documento emitido en 2008. La declaración, que define en el artículo 1 el derecho a la igualdad, profundiza cuando en el artículo 2 habla de la igualdad de trato, donde afirma que “desde el punto de la igualdad, no equivale a trato idéntico. Para reconocer la igualdad plena y efectiva, es necesario tratar a las personas de manera diferente según sus distintas circunstancias, para reconocer su igualdad personal y para mejorar sus habilidades para participar en la sociedad como iguales”<sup>143</sup>. Allí se sostiene la necesidad de acciones positivas que igualen lo desigual para hacer efectivo el igual trato y consideración. Por ello, es que proponemos en este trabajo la necesidad de una ley por la cual el ciudadano con desventajas pueda ejercer su derecho a entender el lenguaje jurídico-administrativo.

La definición de discriminación del artículo 5 entendemos que comprende gran variedad de circunstancias en las que aparece la desventaja. Allí podemos leer: La discriminación ha de ser prohibida ya sea por motivos de raza, color, origen étnico, ascendencia, género, embarazo, maternidad, estado civil, familiar o de cuidador, idioma, religión o creencia, opinión política o de otra índole, nacimiento, origen nacional o social, nacionalidad, estatus económico, asociación con minoría nacional, orientación sexual, identidad de género, edad, discapacidad, estado de salud, predisposición genética o de otro tipo a alguna enfermedad, o por combinación de algunos de estos motivos, o en base a características asociadas con algunos de estos motivos.

La discriminación basada en cualquier otro motivo ha de ser prohibida cuando tal discriminación cause o perpetúe desventajas sistémicas; perjudique la dignidad humana; o afecte negativamente el disfrute igualitario de los derechos y libertades de una persona de una manera tan grave que sea comparable a la discriminación por los motivos prohibidos relacionados anteriormente”. Los artículos 10 y 11 de la declaración ponen en cabeza del Estado la responsabilidad de respetar, proteger, promover y garantizar el derecho a la igualdad de todas las personas. Deben tomar las medidas necesarias, declara, para que el Derecho a la Igualdad sea plenamente efectivo en todas las actividades del Estado.

En el punto 25, referido a la Difusión de la Información, sostiene que las leyes y políticas adoptadas para hacer efectivo el Derecho a la Igualdad deben ser accesibles a todas

---

<sup>143</sup> Ídem.

las personas. Los Estados deben dar los pasos necesarios para que dichas leyes y políticas sean conocidas por todas las personas utilizando los medios apropiados. No parece difícil colegir que, en relación a la comunicación con el ciudadano<sup>144</sup>, es central la incorporación de lenguaje claro y derecho fácil para democratizar el acceso favoreciendo la igualdad.

**d) Declaración de Principios de la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información.** Define que *“el acceso sin dificultad a la información del dominio público es esencial en la Sociedad de la Información”*.

**e) El Consenso de Tegucigalpa<sup>145</sup>** señala que el proceso para superar las barreras que están en la base de la exclusión en materia de comunicación, demandará a América Latina, además de recursos, el diseño de políticas de Estado que incidan en el desarrollo y mantenimiento de los sistemas de comunicación e información de las administraciones públicas con los ciudadanos.

**f) Carta de Santo Domingo<sup>146</sup>.** El texto señala que “el libre acceso de las personas a las fuentes de información pública es un derecho humano universal y un principio democrático inherente al derecho a la información, a la libertad de expresión y de prensa”.

**g) Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos (OEA)** en su sesión del 20 de mayo del 2003 en Santiago de Chile, reiteró que los “Estados tienen la obligación de respetar y hacer respetar el acceso a la información pública a todas las personas, y promover la adopción de disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para asegurar su reconocimiento y aplicación efectiva” y que “el acceso a la información

---

<sup>144</sup> Las normas jurídicas también son comunicación.

<sup>145</sup> Aprobado en la reunión consultiva “Retos y oportunidades de la Sociedad de la Información, UNESCO y la UIT, Gobierno de Honduras y la empresa Hondutel”. Tegucigalpa, 29 al 31 de julio 2002.

<sup>146</sup> Julio del 2002 UNESCO Jornadas sobre “Marcos Legales que garantizan y promueven el libre acceso de los ciudadanos y de los medios de comunicación a las fuentes de información pública: Análisis de casos en América Latina”.

pública es un requisito indispensable para el buen funcionamiento mismo de la democracia, una mayor transparencia y una buena gestión pública, y que en un sistema democrático representativo y participativo, la ciudadanía ejerce sus derechos constitucionales de participación política, votación, educación y asociación, entre otros, a través de una amplia libertad de expresión y de un libre acceso a la información.”

**h) Carta Democrática Interamericana de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA)** en su artículo 4 establece “la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad y la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública”.

## 4. MARCO CONCEPTUAL

### 4.1 El ciudadano y su participación en igualdad en la comunidad.

Pensar la participación ciudadana en igualdad siempre obligó a una intervención a través de políticas públicas para alcanzar estándares aceptables. Hoy, ese desafío parece profundizarse en un mundo interconectado, informatizado, digitalizado y en el inicio del uso de la inteligencia artificial.

Más allá de proclamar “el derecho a comprender” hay que pensar los instrumentos que hagan posible su eficacia concreta en contextos sociales, económicos y políticos cada vez más complejos. El instrumento más adecuado podría ser una ley del Congreso Nacional que determine la existencia del derecho y la obligación del Estado de implementar, a nivel nacional, la política de “lenguaje claro” y que, a su vez, reconozca el derecho del ciudadano a reclamar, por vía administrativa y vía judicial, para exigir claridad en los trámites y procesos estatales.

En la proclama de Barack Obama del 2009 referida a la Alfabetización Informativa se advierte que “más que el simple acceso a los datos, también hemos de aprender las habilidades necesarias para comparar, y evaluar la información para cualquier situación. Este nuevo tipo de alfabetización también requiere de competencias con la comunicación tecnológica, incluidas computadoras y dispositivos móviles, que pueden ayudar en nuestro día a día a la toma de decisiones”. “Además de las habilidades básicas de lectura, escritura y aritmética, es igualmente importante que a nuestros estudiantes se les dé las herramientas necesarias para aprovechar la información disponible para ellos. La capacidad de buscar, encontrar y descifrar la información puede ser aplicada a un sinnúmero de decisiones de la vida, ya sea financiera, médica, educacional, o técnica”<sup>147</sup>. En España el “derecho a comprender” fue el eje de las I Jornadas sobre la modernización del discurso jurídico, realizadas en el año 2011, según destacó el Doctor Antonio Madrid de la Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona<sup>148</sup>.

---

<sup>147</sup> <http://alfinenargentina.blogspot.com/2009/08/foro-nacional-para-la-alfabetizacion.html>.

<sup>148</sup> *Hacia la modernización del discurso jurídico*, cit., p. 11.

## 4.2 La información mediada.

Como dijo James Madison, “un gobierno popular, sin información o sin medios para obtenerla, no es sino un prólogo de una farsa o de una tragedia; o quizás de ambas (...). Y un pueblo que pretende ser su propio gobernante debe armarse a sí mismo con el poder que proporciona el conocimiento”<sup>149</sup>. En este trabajo no profundizaremos en el tema de la información mediada, pero brindaremos algunas referencias para que se pueda continuar la investigación que desarrolló, el doctor Jorge J. Zaffore, en su trabajo para llevar al Derecho hacia la ciencia, en donde afirma entre otras cosas que “el núcleo del concepto democracia radica no ya en esa formalidad o declaración jurídico-política, sino en la obligación del derecho-ciencia de asegurar a la persona la libre formación para su propia autoconciencia, que tiene una dimensión personal que se expande a la dimensión colectiva”<sup>150</sup>. “Tal dimensión, entre otros mecanismos, se puede afianzar mediante lo que la Constitución federal de la República Argentina denomina ‘derecho de incidencia colectiva’, en este caso aplicado al acceso a buena, plural y confiable información social elaborada con criterios informacionales y no sistémicos. (...) Por ello, aunque parezca una perogrullada, el derecho al acceso a la información y al conocimiento son derechos de incidencia colectiva primordiales, pues ninguna persona, ninguna sociedad, puede proyectar libremente su futuro, es decir, elegir un próximo paso evolutivo, sin su aseguramiento. La vigencia de tal derecho define la democracia”.

Aquí sugerimos el derecho del ciudadano a comprender el lenguaje de la administración<sup>151</sup> como un derecho humano protegido por los tratados incorporados a nuestra Constitución, y como un derecho parte del derecho a la información y de incidencia colectiva. Cómo no valorar lo que está en juego, cuando se afirma que “comprender es la capacidad

---

<sup>149</sup> James Madison fue un político y teórico político estadounidense. Fue el cuarto presidente de los Estados Unidos desde 1809 hasta el año 1817.

<sup>150</sup> Zaffore, J. (2007). *Mass media, derecho, y poder*. Rosario: Nova Tesis, p. 405.

<sup>151</sup> La generada por el Poder Ejecutivo, Legislativo, Judicial y aplicable a las actividades reguladas por el Estado por su incidencia pública.

que tenemos las personas de pensar con la información a la que tenemos acceso para poder interpretar situaciones, explicar un problema, crear una obra de arte. Utilizar los saberes, el pensar en los saberes, nos permite construir comprensión.”<sup>152</sup>.

### **4.3. Sociedad de la información.**

La difusión y desarrollo tecnológico han cambiado la base material de nuestras vidas, y por tanto la vida misma, en todos sus aspectos: en cómo producimos, cómo y en qué trabajamos, cómo y qué consumimos, cómo nos educamos, cómo nos informamos-entretendemos, cómo vendemos, cómo nos arruinamos, cómo gobernamos, cómo hacemos la guerra y la paz, cómo nacemos y cómo morimos, y quién manda, quién se enriquece, quién explota, quién sufre y quién se margina. Las nuevas tecnologías de información no determinan lo que pasa en la sociedad, pero cambian tan profundamente las reglas del juego que debemos aprender de nuevo, colectivamente, cuál es nuestra nueva realidad, o sufriremos, individualmente, el control de los pocos (países o personas) que conozcan los códigos de acceso a las fuentes de saber y poder.

La sociedad de la información no es, como se dice a menudo, aquella en que la productividad económica depende del conocimiento y la información. Los economistas citan frecuentemente, en apoyo de dicha tesis, los trabajos econométricos del premio Nobel Robert Solow, que demuestran que la productividad no proviene del incremento de capital o trabajo, sino de algo intangible, no identificado en sus ecuaciones, y que se interpreta generalmente como conocimiento, tecnología o capacidad de gestión. Pero, con igual frecuencia, se olvida que los cálculos de Solow se refieren a datos del período 1909-1949; o sea, en el apogeo de lo que se llamó sociedad industrial. Ello quiere decir que el conocimiento y la información han sido decisivos en la economía desde hace mucho tiempo, como bien saben los empresarios, y que lo que ha cambiado es el salto cualitativo que permiten las nuevas

---

<sup>152</sup> Boix Mansilla, V. (2019). *El ABC de la enseñanza para la comprensión*. Ver <https://panorama.oei.org.ar/el-a-b-c-y-d-de-la-enseñanza-para-la-comprension/>.

tecnologías en la velocidad y capacidad en el tratamiento de la información: quien tiene la información adecuada y la tecnología para utilizarla es más productivo y más competitivo. Este simple hecho cambia el mapa económico del mundo y el futuro de los individuos, incluidos nuestros hijos.

La economía de la sociedad de la información es global. Pero no todo es global, sino las actividades estratégicamente decisivas: el capital que circula sin cesar en los circuitos electrónicos, la información comercial, las tecnologías más avanzadas, las mercancías competitivas en los mercados mundiales, y los altos ejecutivos y tecnólogos. Al mismo tiempo, la mayoría de la gente sigue siendo local, de su país, de su barrio, y esta diferencia fundamental entre la globalidad de la riqueza y el poder y la localidad de la experiencia personal crea un abismo de comprensión entre personas, empresas e instituciones.

En el contexto descrito no alcanza ser alfabetizado, y mucho menos, alfabetizado con los criterios educativos del siglo pasado, como recibieron la mayoría de los jóvenes y adultos actuales. La Segunda Encuesta Nacional de Consumos Culturales, dada a conocer en el 2018 por el Sistema de Información Cultural de la Argentina (SinCA)<sup>153</sup>, destaca que la expansión de Internet móvil no sólo cambia la forma de acceder a los contenidos, sino que además permite desarrollar otras prácticas culturales que se pueden hacer en simultáneo con otras actividades. Pero, en lo que refiere a este trabajo, la encuesta revela que la población con mayor nivel económico y educativo es la que accede a mayor variedad de consumos culturales. Así se consolida y profundiza en el acceso a los contenidos culturales la brecha entre los ciudadanos, estableciendo una barrera invisible de desigualdad progresiva.

Continúan las advertencias de académicos de que sin políticas públicas no habrá progreso para todos, pese a los avances de la ciencia y de la técnica. Así, en una conferencia auspiciada por grupos empresarios, sindicales y el diario La Vanguardia, en España, el profesor de Economía de la Universidad de Barcelona Antón Costas<sup>154</sup> advierte que “el argumento central de los entusiastas con la digitalización es que conocimiento trae automáticamente progreso económico, social, político y moral. Es decir, que a medida que aumenta el conocimiento, la vida humana mejora. El error no radica en pensar que la vida

---

<sup>153</sup> <https://www.sinca.gob.ar/>.

<sup>154</sup> <https://www.lavanguardia.com/opinion/20210323/6604176/progreso-siglo-xxi.html>.

humana pueda mejorar, sino en imaginar que la mejora puede ser acumulativa. A inicios del siglo pasado, en una etapa en la que el conocimiento tecnológico mostró avances espectaculares, el filósofo Bertrand Russell advirtió que el conocimiento podría ser utilizado por los poderosos en su propio beneficio. Como realmente sucedió. Hoy vemos como la digitalización es utilizada por muchos dirigentes políticos para vigilar y controlar a los individuos. O como se utiliza la automatización para destruir empleo, en vez de mejorar la productividad de los trabajadores. (...) Como sucede con todas las cosas buenas, el progreso en el siglo XXI no vendrá automáticamente del conocimiento. Habrá que impulsarlo con políticas conscientes que repartan los beneficios y disminuyan las desigualdades”. Entre esas políticas públicas, la incorporación del derecho fácil, del lenguaje ciudadano o lectura fácil permitirá igualar en parte las oportunidades.

El informe ‘Posicionamiento sobre adolescencia en el país’, presentado en 2018 por Unicef, nos muestra que “poco más de la mitad de los jóvenes de entre 10 y 18 años no termina el secundario”. En la misma línea, las estadísticas nacionales muestran que de los alumnos que se egresan en ese nivel “sólo el 27% lo hace sin repetir”. Estas cifras hablan a las claras que ni siquiera el primer peldaño, el de la educación formal, está logrando cumplir su función de socialización del individuo con las herramientas que le permitan ser independiente y capaz de utilizar las ventajas de la vida en sociedad.

Una dimensión interdisciplinaria nos acercará a los últimos aportes de las neurociencias, que confirman el impacto del ambiente y la cultura en la evolución de los cerebros. Lo primero para tener en cuenta es que el lenguaje es una de las cualidades distintivas del ser humano. Interactuar con otros nos da el contexto y nos ayuda a comprender el funcionamiento de esta red llamada sociedad. Ella nos provee de datos centrales como dónde encontrar alimento, educación, abrigo y trabajo. Por ello, es tan importante pensar en el derecho a entender como la unidad básica que nos hace humanos en comunidad de aprendizaje permanente. Es sabido que la inmensa mayoría de los ciudadanos no tienen acceso a los beneficios que supone el desarrollo de la Sociedad de la Información. En muchos ámbitos está claro que no se termina de comprender esta nueva realidad. No se puede asociar este sorprendente proceso a la información entendida como simple transferencia de muchos y mejores ‘datos’, sino más bien se trata de asociar la Sociedad de la Información a la posibilidad de transferir conocimientos. Sostiene Pablo López Valenti que “sería más

acertado pensar la Sociedad de la Información más como la sociedad del conocimiento”<sup>155</sup>. Conforme este autor, la información produce conocimiento. “En primer lugar, el conocimiento se tiene que transformar en el centro de una estrategia de desarrollo: la generación de conocimiento en la sociedad, la difusión de ese conocimiento y por último la utilización de ese conocimiento en la sociedad”. Y citando a B.A. Lundvall, afirma que “el recurso fundamental en la economía moderna es el conocimiento y, consecuentemente, el proceso más importante es el aprendizaje”. Afirma que este autor se atreve a proponer un nuevo paradigma económico, que sitúa los procesos de aprendizaje interactivo e innovación en el centro del análisis, sustituyendo de esta forma el viejo paradigma neoclásico, basado en los conceptos de escasez, asignación de recursos e intercambios. “Ya en 1962, Fritz Machlup, en su libro ‘Producción del Conocimiento’ de la Universidad de Princeton (Estados Unidos), intentó describir el impacto económico que se deriva del desarrollo de las actividades de información y comunicación, llegando incluso a proponer un ejemplo de cálculo del valor económico de este tipo de producción que él denominó producción del conocimiento”.

Hay innumerables ejemplos de los beneficios económicos que obtiene una sociedad cuando el conocimiento y la información se democratizan, y se facilita el acceso a comprender a los ciudadanos. Por ejemplo, hay reparticiones públicas que, desde el momento en que transformaron sus trámites en textos de lenguaje claro, redujeron la cantidad de público en los puestos de informes y la cantidad de trámites rechazados por errores de interpretación. En el sector privado se ha medido mucho el impacto positivo y se habla de ahorros con cifras muy significativas. De acuerdo con el ya recordado López Valenti, hablar de la Sociedad de la Información es hablar de personas que, si bien pertenecen a distintos tipos de agentes económicos y sociales, son capaces de decodificar la información y producirla. Participar de la Sociedad de la Información supone disponer de los medios culturales para hacerlo. “Lo que conocemos como Brecha Digital, que viene a expresar justamente estas desigualdades crecientes, esta exclusión de la Sociedad de la Información, no es otra cosa que una nueva forma de Marginalización que podemos llamar Marginalización Digital” <sup>156</sup>. Esta brecha no se resuelve conectando computadoras.

---

<sup>155</sup> López Valenti, P. (2012). La sociedad de la información en América Latina y el Caribe: TICs y Nuevo Marco Institucional, *OEI Revista web* n° 14.

<sup>156</sup> Idem ant.

Requiere, según los expertos, una política de desarrollo integral de las personas para favorecer su incorporación a la modernidad.

#### **4.4. Tomar decisiones cotidianas.**

Interesa el tema de la forma de tomar decisiones, para intentar acercar una mirada interdisciplinaria que colabore a entender y, posteriormente, permita pensar estrategias para acercar herramientas que favorezcan a las personas en la toma de decisiones en su vida cotidiana. Las neurociencias están demostrando que decidimos a partir de nuestra experiencia, intuición, aprendizaje y emoción, al integrar la información en un contexto que cambia permanentemente. “Los avances científicos en el ámbito de las ciencias de la conducta humana están dando la extremaunción al modelo del homo economicus, ese decisor perfecto que maximiza su interés con racionalidad absoluta, que ha dominado el panorama económico, y por contagio, jurídico durante el último siglo”<sup>157</sup>. Las neurociencias descubrieron también que nuestro cerebro es fundamentalmente un órgano adaptativo. Se denomina “neuroplasticidad” a la capacidad del sistema nervioso para modificarse o adaptarse a los cambios. Este mecanismo permite a las neuronas reorganizarse al formar nuevas conexiones y ajustar sus actividades en respuesta a nuevas situaciones o a cambios en el entorno<sup>158</sup>. Conforme Manes, “se habla de un cerebro empático, de neuroeducación y hasta de cómo la neurociencia puede impactar en cuestiones vinculadas con el Derecho. Es decir, estos avances han sido producto de ello y, a su vez, han dado las oportunidades sin precedentes para la integración de diferentes disciplinas”<sup>159</sup>. Justamente uno de los temas que

---

<sup>157</sup> Ponce Sol, J. (2013). *Nudging, Simplificación Procedimental y Bueno Gobierno Regulatorio. Estrategias Preventivas y Reactivas contra la Corrupción*. Barcelona: Instituto de Investigación Transjus, Universidad de Barcelona, p. 25.

<sup>158</sup> Manes, F (2018). *El cerebro del futuro*. Buenos Aires: Planeta.

<sup>159</sup> Facundo Manes, con mucho criterio, señala que “la comunicación de la ciencia a la sociedad es cada vez más reconocida como un derecho (del ciudadano, agregó) y un deber de la ciencia”, ob. cit., p. 39.

vinculan a las neurociencias<sup>160</sup> y este trabajo es el de refrendar o no la hipótesis de que una persona sometida a buenos estímulos externos, facilidades de comprensión o a la accesibilidad cognitiva, adquiere nuevas habilidades con su entorno que no estaban restringidas por su carga genética. Dicho de otra manera, reducir la brecha de desigualdad en esta materia, “comprender el lenguaje de la administración”, generaría más oportunidades a partir del nuevo aprendizaje ya que junto a la experiencia, la intuición y la emoción integran “la información” a partir de la cual tomamos decisiones<sup>161</sup>.

#### **4.5 Accesibilidad Cognitiva.**

Las capacidades cognitivas son aquellas que permiten a las personas conocer y entender lo que les rodea a través del procesamiento de la información que reciben. Estas son: la atención, la percepción, la memoria, la resolución de problemas, la comprensión, la toma de decisiones, el aprendizaje y el procesamiento del lenguaje, entre otras. Cuando personas con alguna dificultad en estas capacidades se enfrentan a un entorno desconocido o cambiante, donde la información no es clara, ven limitada su participación en la sociedad. La accesibilidad permite a las personas participar en las actividades sociales y económicas para las que se han concebido los distintos entornos<sup>162</sup>. La Convención de Derechos de las Personas con Discapacidad, aprobada en la Asamblea General de la ONU el 13 de diciembre de 2006, trata de impulsar la llamada “Accesibilidad Cognitiva” como un derecho de todas las personas a comprender la información que las rodea.

---

<sup>160</sup> Ver relación entre el derecho y la neurociencia: <http://institucional.us.es/iusetscientia/index.php/ies/article/view/148/110>.

<sup>161</sup> Alentar, educar y permitir a las sociedades que reconozcan su potencial mental y lo usen a lo largo de sus vidas, resulta crucial para el bienestar futuro como individuos y como sociedad, dice Facundo Manes. La buena información permitió reducir la mortalidad infantil aún entre los más pobres.

<sup>162</sup> Se puede ver el interés legislativo español en <https://www.moncloa.com/senado-accesibilidad-cognitiva-personas-con-discapacidad/>.

En general se piensa principalmente en las personas con algún grado de discapacidad intelectual<sup>163</sup> o física, pero es muy razonable colegir de lo que desarrollamos en este trabajo que, para garantizar la plena accesibilidad al conocimiento o la plena accesibilidad cognitiva, todos requerimos de alguna ayuda. En la monografía editada por la Comunidad de Madrid “Accesibilidad Cognitiva. Guía de Recomendaciones” editado en el 2014 entre la Comunidad<sup>164</sup> y las ONGs especializadas se afirma: “Una de las características que definen a una sociedad moderna es su preocupación porque el respeto de los derechos humanos no se vea obstaculizado por la inexistencia de condiciones de accesibilidad adecuadas a las necesidades de todas las personas<sup>165</sup>. Es una sociedad integradora que responde con sensibilidad e interviene con eficacia organizando los espacios y recursos de convivencia en función de la diversidad humana, y diseñando estos y los productos y objetos de modo que puedan ser utilizados por todos, también por las personas con alguna limitación o discapacidad”. La comuna de Madrid continuó avanzando en la aplicación del concepto de accesibilidad llevándolo a la accesibilidad urbana sobre la que lanzó un manual<sup>166</sup>.

De lo que se trata en esta investigación es referir a esas barreras invisibles que generan desigualdades que afectan derechos esenciales. El derecho a comprender la información que nos rodea es central a la naturaleza social del ser humano y, por tanto, un derecho humano no reconocido como tal aún. Sabemos que, según estadísticas europeas, un 30% de la población tiene dificultades para la lectura (incluso por falta de hábito). El Instituto de Lectura Fácil de Sevilla (España) afirma que, una de cada cuatro personas, tiene dificultades para comprender la información. “Los entornos, objetos y textos resultan más o menos accesibles cognitivamente dependiendo de las capacidades y limitaciones tanto de las capacidades y limitaciones de cada persona como de las características de los entornos, objetos y textos mismos. (...) La opinión de los usuarios (es decir, la de quienes se desplazan y actúan en los entornos, usan los objetos o leen los textos) es la fuente más fiable de información a la hora de valorar si *algo* ‘es muy, bastante, poco o nada’ y, también, la que

---

<sup>163</sup> Ver artículo <https://www.20minutos.es/noticia/3598653/0/accesibilidad-cognitiva/>.

<sup>164</sup> Ver: <http://riberdis.cedd.net/handle/11181/4625>.

<sup>165</sup> Ver [https://elpais.com/elpais/2020/01/22/mamas\\_papas/1579690326\\_108753.html](https://elpais.com/elpais/2020/01/22/mamas_papas/1579690326_108753.html).

<sup>166</sup> Ver *Manual de accesibilidad para espacios públicos urbanizados del Ayuntamiento de Madrid*.

permite identificar más directamente qué elementos resultan más difíciles de comprender y pueden requerir adaptaciones”<sup>167</sup>.

---

<sup>167</sup> *Guía práctica del Centro Nacional de Innovación e Investigación* (2014). Ministerio de Educación, Cultura y Deporte de España, p. 14.

## 5. ACCESO A LA INFORMACIÓN. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

### 5.1 Países Bajos.

En el informe al Gobierno elaborado por el “*Grupo de estudio Sociedad de la información y gobierno*”<sup>168</sup>, detalla el compromiso de Holanda de avanzar en la digitalización del gobierno, colocando, a su vez, a las personas en el centro de atención. La digitalización, según ellos, liberará recursos que permitirá una atención más personalizada a los ciudadanos y empresas. Lo revelador del estudio radica en el dato de que: “Los Países Bajos tienen alrededor de dos millones y medio de personas que tienen dificultades con el lenguaje y la aritmética (Tribunal de Cuentas de 2016). Por ejemplo, no pueden completar o leer un formulario y, a veces, tienen dificultades para retirar dinero. Las habilidades que requieren las personas son especialmente altas cuando se relacionan con trámites gubernamentales. (Defensor del Pueblo Nacional, 2012)”.

Para este grupo de expertos el contacto personal y / o físico a menudo es esencial para abordar problemas más complejos, que deben enfrentar principalmente los municipios y las organizaciones implementadoras. La complejidad de estos problemas radica en el hecho de que requieren el despliegue de muchas organizaciones públicas diferentes, o ayuda adicional para los ciudadanos y las empresas, ya que no son autosuficientes. Estos tipos de problemas no se pueden resolver a través de una automatización. Para Holanda lo importante es la idea de que nadie debería quedarse atrás. La digitalización a menudo libera la capacidad de las organizaciones públicas, ciertamente también en el mostrador, lo que puede beneficiar a los ciudadanos y las empresas que más lo necesitan. En otras palabras: la digitalización puede mejorar potencialmente los servicios en general y para todos.

Es central para ellos combatir la exclusión digitalmente: la digitalización no sólo puede ser una causa de exclusión, sino también una solución para combatir la exclusión. La digitalización de los servicios públicos requiere un apoyo adecuado para los ciudadanos que, por el motivo que sea, tienen dificultades para comunicarse digitalmente o que no lo desean

---

<sup>168</sup> El informe llamado *El gobierno digital: ¡hazlo realidad!* fue presentado en septiembre de 2017 al Gobierno de Holanda.

(Defensor del Pueblo Nacional, 2016). Por lo tanto, siempre son posibles servicios análogos, pero eso no significa automáticamente que debemos mantener los recursos existentes a toda costa, afirma el informe. Los requisitos básicos que el proceso de comunicación debe cumplir para que la información sea accesible para todos son<sup>169</sup>:

- Disminuir la dependencia de la memorización como herramienta para recordar la información.
- Utilizar el mayor número posible de formatos que complementen la información (visual, audio, multigráfico)
- Reducir la necesidad del destinatario de utilizar habilidades organizativas complejas.
- Presentar en un vocabulario para un nivel de lectura que se aproxime al nivel de comprensión de los receptores.

Holanda lleva adelante una campaña de lenguaje claro. Para el gobierno se lleva adelante la política de comunicación clara, para que todos entiendan la información del gobierno. Ese es el propósito de la campaña Direct Clear. En el próximo período, se organizarán actividades para estimular y apoyar a los gobiernos en la búsqueda de un lenguaje claro. ¿Qué es una comunicación clara para el gobierno holandés? Los líderes del Estado holandés parten, de hecho, de que el lenguaje del gobierno no es claro y no es suficientemente comprensible para los ciudadanos y los empresarios. Como resultado, la comunicación y los servicios del gobierno son menos efectivos y accesibles de lo que deberían ser. Inmediatamente se entiende por comunicación clara:

- La que tiene muy en cuenta a tus lectores.
- Aquella que se dirige en forma personal e informal.
- Aquella que surge cuando escribes lo más claramente posible lo que quieres decir.
- Aquella en la que apoyas tu texto con imágenes que describen.

---

<sup>169</sup> Recomendaciones de la organización especializada en discapacidad intelectual de Estados Unidos “The Arc”. Para complementar ver “Accesibilidad Cognitiva. Guía de recomendaciones” (FEAPS, 2014).

## 5.2. Noruega.

En la denominada Agenda digital para Noruega, breve Tendencias y desafíos del desarrollo, el llamado libro blanco de la digitalización brinda pautas a la administración sobre los objetivos de la nueva política pública: “Los servicios digitales mejorados dependen de que la administración pública fortalezca sus esfuerzos en el área de gestión de la información. También podría generar ganancias económicas considerables. En lugar de tener que pedir repetidamente a los usuarios información que ya han proporcionado a la administración pública, dicha información sólo necesitaría proporcionarse una vez. Para que esto funcione en la práctica, la administración pública debe tener una mejor visión general de la información que tiene, y este libro blanco lanza varias iniciativas para facilitar esto”<sup>170</sup>.

Una vida cotidiana más simple y mayor productividad. El objetivo de este libro blanco es presentar la política del Gobierno sobre cómo Noruega puede explotar las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en beneficio de la sociedad. La política de las TIC debe basarse en los principales desafíos reales que enfrentan los sectores público y privado con respecto a la productividad, la reestructuración y la racionalización. A la luz de esto, la política de las TIC del gobierno tiene dos objetivos principales: 1) Una administración pública eficiente y centrada en el usuario. 2) Crear valor e inclusión.

La digitalización es una cuestión intersectorial. El Gobierno tiene grandes ambiciones para modernizar, simplificar y mejorar el sector público, mientras que los ciudadanos privados y las empresas y la industria esperan soluciones que simplifiquen la vida cotidiana. Al utilizar las TIC y aprovechar al máximo las oportunidades que ofrece la digitalización, podemos lograr ambos objetivos. La digitalización implica desafíos que los individuos no pueden resolver solos. Por lo tanto, el Gobierno ve la necesidad de plantear cuestiones de digitalización intersectorial, para las cuales un enfoque nacional y coordinado aportará valor agregado a la sociedad.

El Gobierno noruego ha establecido cinco prioridades clave que dan dirección a la política y destacan qué áreas deberían centrarse en el futuro: I. Un enfoque centrado en el

---

<sup>170</sup> Gobierno de Noruega.

usuario Los usuarios (habitantes, empresas públicas y privadas y el sector voluntario) y sus necesidades serán el punto de partida. Los usuarios percibirán los servicios públicos como integrados, independientemente de la agencia pública que los brinde. La administración pública reutilizará la información en lugar de pedir repetidamente a los usuarios la información que ya han proporcionado. II. Las TIC constituyen un hecho significativo para la innovación y la productividad. El uso eficiente de las TIC fortalece la capacidad competitiva de la industria y aumenta la productividad general de la sociedad. Esta es una condición previa para financiar futuros servicios de bienestar. El Gobierno quiere facilitar que las empresas, la industria y la sociedad en general aprovechen las oportunidades que ofrece la digitalización. Las autoridades deberán adaptarse a una mayor innovación digital adaptando las regulaciones, creando condiciones favorables, eliminando obstáculos a la digitalización y facilitando una infraestructura de clase mundial que proporcione redes y servicios de comunicación electrónica de alta calidad. Noruega participará en el mercado único digital de Europa. III. Fortalecimiento de la competencia digital y la inclusión. Desde la educación primaria hasta todas las fases de la vida, se mejorará la competencia digital para garantizar la inclusión y la confianza en las soluciones digitales. Los servicios digitales serán fáciles de entender y usar. La competencia avanzada en las TIC y la investigación en las TIC constituyen condiciones previas fundamentales para la digitalización de Noruega. IV. Digitalización efectiva del sector público Los proyectos de digitalización pública deben planificarse e implementarse profesionalmente, de manera que se reduzca la complejidad y el riesgo para que se obtengan beneficios. El mercado se utilizará cuando corresponda. El gobierno central y local y los diferentes sectores, utilizarán soluciones comunes para satisfacer necesidades comunes. Se utilizarán soluciones comunes para crear servicios digitales efectivos y fáciles de usar para todo el sector público. Se facilitará la interoperabilidad con las soluciones europeas. V. Protección sólida de datos y seguridad de la información La protección de datos y la seguridad de la información serán elementos integrados del desarrollo y uso de las TIC. Los ciudadanos deberán, en la medida de lo posible, tener control sobre sus propios datos. El procesamiento de datos personales se basará en consideraciones de proporcionalidad sólida de acuerdo con el propósito. La seguridad de la información y la seguridad de las TIC son condiciones previas para mantener la confianza en las soluciones digitales. La seguridad de la información se mantendrá utilizando un

enfoque basado en el riesgo basado en evaluaciones actualizadas de amenazas y vulnerabilidades, y se supervisará mediante un sistema sólido de controles internos.

### **5.3 España.**

A propósito de la baja alfabetización, es importante recordar que no existe un consenso sobre el espacio que abarca la accesibilidad cognitiva. Los expertos que trabajaron, por ejemplo, en España con la Comunidad de Extremadura, propusieron ampliar la definición pues no parecía razonable que quedara restringida sólo a procesos de comunicación. Todos estos aspectos están protegidos jurídicamente por la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, aprobada en la ONU en diciembre del 2006 e incorporada a nuestro sistema legal con la Constitución Nacional de 1994. ¿Pero qué ocurre con aquellas barreras que se interponen en la comprensión en el mundo de las personas no discapacitadas? La accesibilidad cognitiva es reconocida en la Convención como uno de sus principios generales en el apartado “f” del artículo 3 y el artículo 9 (particularmente el apartado 2f). Recordemos que el artículo 9 dice que “a fin de que las personas con discapacidad puedan vivir en forma independiente y participar plenamente en todos los aspectos de la vida, los Estados Partes adoptarán medidas pertinentes para asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con los demás, al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y tecnologías de la información y las comunicaciones, y a otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público, tanto a zonas urbanas o rurales. Estas medidas, que incluirán la identificación y la eliminación de obstáculos y barreras de acceso, se aplicarán, entre otras cosas a:

- a) Los edificios, las vías públicas, el transporte y otras instalaciones exteriores e interiores como escuelas, viviendas, instalaciones médicas y lugares de trabajo;
- b) Los servicios de información, comunicaciones y de otro tipo, incluidos los servicios electrónicos y de emergencia.”

Los Estados parte de la Convención también están obligados a adoptar medidas pertinentes para garantizar la efectividad de la misma, tanto en el ámbito público como privado.

No sólo las personas con discapacidad tienen dificultades para comprender. Existe una cantidad importante de la población que, por razones de edad, falta de educación, formación técnica o digital, por no dominar idioma (extranjeros, inmigrantes) disminución intelectual (sin ser discapacitado), no logran comprender la información que los rodea. Este grupo social, que no es pequeño en la Argentina, requiere de ayuda pues se retrasa en la toma de decisiones, pierde oportunidades, tiene un alto índice de error o le gana el desaliento. Debemos pensar una sociedad más amigable y comprensible, que garantice igualdad de acceso a todas las informaciones; o sea, que facilite una accesibilidad universal que es la condición que deben cumplir los entornos, procesos, bienes, productos y servicios, así como los objetos los instrumentos, herramientas y dispositivos, para ser comprensibles, utilizables y practicables por todas las personas, en condiciones de seguridad y comodidad y de la forma más autónoma y natural posible. Presupone la estrategia de diseño universal o diseño para todas las personas.

Los entornos, objetos y textos resultan más o menos accesibles cognitivamente dependiendo tanto de las capacidades y limitaciones de cada persona como de las características de los entornos, objetos y textos mismos. La opinión de los usuarios (es decir de los que desplazan y actúan en los entornos, usan los objetos o leen los textos) es la fuente más fiable de información a la hora de si algo ‘es muy, bastante, poco o nada accesible’, y también, la que permite identificar más directamente qué elementos resultan más difíciles de comprender y pueden requerir adaptaciones.

Al igual que cualquier medida de Accesibilidad Universal, la accesibilidad cognitiva beneficia a todas las personas, ya que las sociedades modernas y orientadas al ciudadano pugnan por hacer el entorno del ser humano más amigable, cercano, comprensible y, por tanto, contenedor desde el punto de vista sociológico.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que son muchas las causas que pueden llevar a una persona a necesitar ayuda cognitiva, aunque obviamente la discapacidad es la principal. Por otro lado, se dan situaciones vitales en que las competencias cognitivas se pueden ver afectadas y las soluciones de la accesibilidad cognitiva le resultan especialmente útiles durante ese período de tiempo:

 Niños

- ✚ Personas con insuficiente nivel de alfabetización formal y no formal
- ✚ Personas mayores
- ✚ Inmigrantes recientes de lengua y/o cultura diferente
- ✚ Turistas

“La accesibilidad cognitiva es beneficiosa para cualquier persona<sup>171</sup>, en la medida que todos tenemos la necesidad de comprender la información y los entornos que frecuentamos”, afirma Moisés Lamigueiro. Según este autor, “lo que ocurre es que hay ciertos colectivos que presentan una serie de deficiencias en el funcionamiento de sus procesos neurocognitivos (atención, memoria, percepción, etcétera), que dificultan la comprensión de la información que reciben del entorno. La diversidad y la fragilidad (vulnerabilidad, dependencia) es un hecho consustancial al ser humano, el reto es dar respuesta a las necesidades de comprensión de cada persona.”

En España, el Grupo Fundación San Cebrián<sup>172</sup> ha puesto en marcha en Palencia, la primera oficina de accesibilidad cognitiva a nivel local de Castilla y León, que adaptará documentos públicos y privados y evaluará espacios públicos para hacerlos más comprensibles a personas con discapacidad, extranjeros o mayores.

El Grupo Fundación San Cebrián ha presentado en la Casa Junco la primera oficina de accesibilidad cognitiva de la provincia de Palencia Fácil Para Ti, "destinada a hacer un mundo más fácil y sencillo para todas las personas", ha explicado la directora de la Fundación, Eva del Río.

De esta forma, esta oficina pretende "generar un entorno más fácil y ser la llave a las personas con discapacidad y con problemas de comprensión", ha explicado Eva del Río.

En su opinión, se trata de "un proyecto innovador y necesario", no sólo para las personas con discapacidad intelectual, ya que pretende ayudar a toda la sociedad, generando recursos fáciles, documentos de fácil lectura y comprensión, y estudiando entornos y edificios que faciliten el acceso a todas las personas. Además de trabajar la forma de

---

<sup>171</sup> Observatorio Estatal de la Discapacidad. La Accesibilidad Cognitiva en España. Estado de Situación. Ver <http://fademga.plenainclusioningalicia.org/gl/>.

<sup>172</sup> <http://www.fundacionsancebrian.com/portal/>.

redacción y presentación de texto, el organismo se encargará de analizar espacios públicos y privados para ver si tienen suficientes señales, de forma que cualquier persona se pueda mover por ellos sin necesidad de preguntar. La Comunidad de Madrid lanzó la Guía de uso de Metro en lectura fácil, que puede ser descargada de internet ([www.metromadrid.es](http://www.metromadrid.es)) y que beneficiará a personas con discapacidad. Lo interesante es que los empleados del Metro han sido capacitados para que, usando la guía, colaboren con el pedido de asistencia de cualquier pasajero, por lo útil que resulta su sencillez. Los textos fueron testeados y trabajados por el Servicio Adapta de Plena Inclusión de Madrid<sup>173</sup>, con más de 120 imágenes reales e íconos explicativos que refuerzan los mensajes. Plena Inclusión Madrid, la Fundación Ciudadanía<sup>174</sup> y el municipio de Madrid lanzaron el primer diccionario en línea<sup>175</sup> redactado en Lectura Fácil, que ya logró 8,5 millones de páginas visitadas en el 2019<sup>176</sup>.

La Constitución española, en su artículo 9.2, establece que *los poderes públicos* promoverán las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo, y de los grupos en que se integra, sean reales y efectivas, removerán los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitarán la participación de toda la ciudadanía en la vida política, económica, cultural y social<sup>177</sup>. Por otra parte, en su artículo 49, se establece que los poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes prestarán la atención especializada que requieran y ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que el título I otorga a todos los ciudadanos. Asimismo, el artículo 4.2 del Estatuto de autonomía de Galicia atribuye a los poderes públicos de Galicia la promoción de las condiciones necesarias para que la libertad e igualdad de los individuos y los grupos en que se integran sean reales y efectivas, removiendo los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud.

---

<sup>173</sup> <https://plenainclusionmadrid.org/> La ONG referente en toda España presta servicios rentados para adaptar documentación, comunicaciones, señales públicas, a lenguaje fácil.

<sup>174</sup> <https://www.fundacionciudadania.es/>.

<sup>175</sup> Para acceder al diccionario <http://diccionariofacil.org/>.

<sup>176</sup> Ver <https://www.somospacientes.com/noticias/asociaciones/el-diccionario-facil-bate-su-record-de-visitas-y-usuarios/>.

<sup>177</sup> <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf>.

Coincidente con el momento que vivió España, Joan Martí, Licenciado en Filosofía por la Universidad de Barcelona, escribía: “La política es intentar ordenar la cosa pública, los asuntos de todos. La vida pública es difícil y valiosa y como cosa valiosa siempre está amenazada por la degeneración. La principal amenaza para que las cosas se degeneren lleva el nombre de violencia. La violencia tiene muchas formas, muchas modalidades. Una de ellas es la retórica: el lenguaje utilizado no para decir lo que se cree sino básicamente para engañar”. Lenguaje y democracia van estrechamente unidos. Existe desde siempre una batalla entre el lenguaje significativo y el lenguaje como simulacro. Y aun así lo central en el lenguaje es el entendimiento; es decir, el hecho extraordinario que dos personas puedan entenderse. Cuando una persona se dirige a otra, el hecho de aquello que guía esa acción es precisamente el querer hacerse entender. No necesariamente (eso vendrá luego o no vendrá) el acuerdo. Lo esencial del lenguaje no tiene que ver directamente con el acuerdo, sino con la posibilidad de entenderse. Uno quiere hacerse entender y queriendo hacerse entender por el otro, ya está tratando a ese otro como sujeto, como sujeto capaz de entenderle a uno. Evidentemente ahí hay algo muy valioso que es esa intención extraordinaria de querer hacerse entender. Pero lo más hondo de la democracia, de todo lenguaje, tiene que ver con algo diferente, con algo que ya está también implícito en esta intención de querer hacerse entender y que consiste precisamente en el hablar franco, en la franqueza, en la sinceridad. ¿Pero qué significa hablar de forma sincera? Hablar siendo sincero significa dirigirte al otro queriendo ser tú aquello que dices. Estar todo tú en aquello que dices<sup>178</sup>.

---

<sup>178</sup> <https://diario16.com/aqui-i-avui-la-nostra-finalitat-arribar-la-primavera/>

## 6. ANTECEDENTES

### 6.1 Lenguaje claro y lectura fácil

Esta tesis busca probar la existencia, en los hechos, de una plataforma científica y aceptada pacíficamente por muchísimos países en occidente llamada Lenguaje claro, que permite llevar a un lenguaje ciudadano cualquier texto, aún los jurídicos y otros lenguajes técnicos. Son iniciativas que fomentan la claridad del lenguaje, incluso en el trabajo parlamentario, que se refleja en las leyes toda vez que éstas, al ser publicadas en el Diario Oficial, se presumen conocidas por todos, para hacerlas coactivas. El Lenguaje Claro o Lenguaje Ciudadano o Plain Language nace en el siglo XX como un movimiento que busca la simplificación de los documentos públicos y administrativos, con el fin de facilitar su comprensión por parte de los ciudadanos<sup>179</sup>. Para Valdovinos, “el Lenguaje Ciudadano es una herramienta para que el lector comprenda con mayor exactitud cuál es el contenido de los documentos públicos. Asimismo, busca acercar las actividades de gobierno a la ciudadanía, para mejorar no sólo la prestación de bienes y servicios sino también para aumentar la confianza en la Administración Pública”<sup>180</sup>. Conforme Cassany, “Lenguaje Ciudadano es una iniciativa que busca la adopción de un lenguaje claro y sencillo en toda la documentación del Gobierno Federal para tener una mejor comunicación con los ciudadanos. El Lenguaje Ciudadano es una práctica de buen gobierno, común en varias naciones del orbe en donde ha tenido excelentes resultados”<sup>181</sup>.

Para el jurista y lexicógrafo Bryan Garner<sup>182</sup>, refiriéndose al Plain English lo encuentra como una herramienta que revierte la oscuridad y la confusión que provoca el lenguaje jurídico. Libera a las sentencias del vocabulario oscuro y rebuscado. Encuentra la técnica de Plain English, robusta y opuesta al lenguaje ornamental y pretencioso que

---

<sup>179</sup> <https://www.perfil.com/noticias/elobservador/lectura-facil-y-lenguaje-claro-frente-a-la-brecha-cultural.phtml>.

<sup>180</sup> Valdovinos Chávez durante el Foro “De innovación y Calidad en la Administración pública”, noviembre 2004, Edición Extraordinaria, Política Digital, “Lenguaje Ciudadano”, p. 46.

<sup>181</sup> Daniel Cassany, ob. cit.

<sup>182</sup> Bryan Garner lleva escrita más de una docena de libros sobre el particular y creó una organización que capacita y asesora al mundo del Derecho para el uso del lenguaje jurídico fácil. Ver: <https://www.lawprose.org/>.

caracterizó al lenguaje técnico. Para Robert Eagleson “Plain English es una forma clara y completa de expresión que sólo utiliza palabras necesarias. Este es un lenguaje libre de oscuridad, vocabulario rebuscado y sentencias intrincadas. Esto no significa un empobrecimiento, no es una versión simplificada y simplista de la lengua inglesa. Los escritores de Plain English deben concentrarse en la audiencia a la cual dirigen su mensaje sin distraer la atención con un lenguaje complicado. Ellos, los escritores, deben estar seguros de que su audiencia comprende el mensaje fácilmente”<sup>183</sup>.

A nivel mundial, existen diversas iniciativas, sobre todo en el mundo anglosajón, que fomentan el uso de un lenguaje claro. Allí encontramos a Estados Unidos, Reino Unido, Canadá y Australia, donde se acuñaron los conceptos de Plain English y Plain Language. El Presidente Clinton, en 1998, ordenó que todos los documentos definidos en el Memorandum on Plain Language in Government Writing se escribieran en Lenguaje Claro. Lo importante del documento emitido por la administración Clinton es que refiere además a razones de eficiencia de tiempo y recursos en la adopción de las nuevas reglas de redacción. Por su parte, Barack Obama, siendo Presidente de los Estados Unidos, el 1 de octubre del 2009 publica una proclama<sup>184</sup> en relación a la educación informacional y declara al mes de octubre Mes de Concientización Nacional 2009 de la ALFABETIZACIÓN INFORMACIONAL. Dicha proclama dice<sup>185</sup>:

Cada día, estamos inundados de gran cantidad de información. Un ciclo de 24 horas de noticias en cadena de televisión global y redes de radio, junto con una inmensa gama de recursos en línea, han desafiado a nuestras percepciones de larga data de la gestión de la información. Más que el simple acceso a los datos, también hemos de aprender las habilidades necesarias para comparar, y evaluar la información para cualquier situación. Este nuevo tipo de alfabetización también requiere de competencias con la comunicación y tecnologías, incluidas las computadoras y dispositivos móviles que pueden ayudar en nuestro día a día a la toma de decisiones.

---

<sup>183</sup> <https://www.plainlanguage.gov/about/definitions/short-definition/>.

<sup>184</sup> Ver: <http://alfinenargentina.blogspot.com/2009/10/alfin-en-la-casa-blanca.html>.

El Mes de Concientización Nacional de la Alfabetización en Información pone de relieve la necesidad de que todos los estadounidenses desarrollen las habilidades necesarias para navegar efectivamente en la Era de la Información.

A pesar de que sabemos cómo encontrar la información que necesitamos, también debemos saber cómo evaluarla. Durante la última década, hemos visto surgir una crisis de legitimidad. Vivimos en un mundo donde cualquiera puede publicar una opinión o punto de vista, ya sea verdadera o no. Al mismo tiempo, los estadounidenses tienen acceso sin precedentes a las diversas fuentes e independiente de información, así como de instituciones tales como bibliotecas y universidades, que pueden ayudar a separar la verdad de la ficción y la señal del ruido.

Los educadores de nuestra nación y las instituciones de enseñanza deben ser conscientes de esto y ajustarse a estas nuevas realidades. Además de las habilidades básicas de lectura, escritura y aritmética, es igualmente importante que a nuestros estudiantes se les dé las herramientas necesarias para aprovechar la información disponible para ellos. La capacidad de buscar, encontrar y descifrar la información puede ser aplicada a un sinnúmero de decisiones de la vida, ya sea financiera, médica, educacional, o técnica.

Este mes, nos dedicaremos a aumentar la conciencia de la Alfabetización en información para que todos los ciudadanos comprendan su vital importancia y alentaremos a las instituciones educativas y comunidades en todo el país, para que ayuden a los estadounidenses a encontrar y evaluar la información que buscan, en todas sus formas. Una ciudadanía informada y educada es esencial para el funcionamiento de nuestra sociedad democrática moderna.

POR TANTO, YO, Barack Obama, Presidente de los Estados Unidos de América, en virtud de la autoridad que me invisten la Constitución y las leyes de los Estados Unidos, proclamo por la presente este mes de octubre de 2009 el Mes de la Concientización Nacional de la Alfabetización Informacional. Hago un llamamiento al pueblo de los Estados Unidos a reconocer el importante papel que desempeña en nuestra vida diaria la información, y a apreciar la necesidad de una mayor comprensión de su impacto.

EN FE DE LO CUAL, he aquí mi firma este primer día de octubre, en el año de Nuestro Señor dos mil nueve, y de la Independencia de los Estados Unidos de América los doscientos treinta y cuarto

BARACK OBAMA

Ya en 1979, en el Reino Unido, surge como una iniciativa privada que tuvo por objetivo luchar contra el inglés incomprensible utilizado por los documentos de corte burocrático y jurídico. Hoy, esta iniciativa se ha transformado en el movimiento internacional Plain Language Movement (Plain Language Association, PLAIN) y Clarity. La preocupación actual del gobierno británico está puesta en la accesibilidad de todas las páginas web gubernamentales: “Plain English is mandatory for all of GOV.UK.” Un ejemplo, en el año 2015, es el lanzamiento de la nueva web de Londres [www.london.gov.uk](http://www.london.gov.uk). En Estados Unidos, en el año 1978, durante el gobierno del presidente Jimmy Carter, se establece que “Todas las regulaciones más importantes sean redactadas en un inglés claro y comprensible para los que las deben cumplir”. Asimismo, se encuentran esfuerzos en diferentes países, destacándose el trabajo realizado por la Unión Europea y, principalmente, Suecia en el ámbito parlamentario y legislativo.

La organización civil internacional Clarity<sup>186</sup>, como muchas otras, está contribuyendo a la difusión y capacitación en el tema. Esta ONG cuenta con una red mundial de profesionales comprometidos con la promoción de un lenguaje legal sencillo. Con más de 650 miembros de 50 países, Clarity es la organización internacional de lenguaje claro más grande del mundo. En referencia a la definición de lenguaje fácil, informan que una definición de lenguaje sencillo fue adoptada por el International Plain Language Working Group (IPLWG), un proyecto conjunto entre Clarity, el Center for Plain Language y PLAIN. Este proyecto se estableció para investigar la dirección futura del lenguaje sencillo como profesión. La definición de IPLWG: una comunicación es en lenguaje sencillo “si su redacción, estructura y diseño son tan claros que los lectores intencionados pueden encontrar fácilmente lo que necesitan, entender lo que encuentran y usar esa información”.

---

<sup>186</sup> <http://www.clarity-international.net/>

Esta técnica fue iniciada en Suecia, ya a finales de la década del '60, y luego se extendió a Europa, Estados Unidos y América Latina. En España, en el portal web de la ciudad de Madrid, se informa que “en España la Comunicación Clara se profesionaliza. El sector privado, la academia y el sector público avanzan juntos en la tarea de garantizar el derecho ciudadano a entender”<sup>187</sup>. El reglamento General de Protección de Datos de España instituye: “58.- El principio de transparencia exige que toda información dirigida al público o al interesado sea concisa, fácilmente accesible y fácil de entender, y que se utilice un lenguaje claro y sencillo, y, además, en su caso, se visualice. Esta información podría facilitarse en forma electrónica, por ejemplo, cuando está dirigida al público, mediante sitio web”. En tanto la directiva europea de legibilidad en el etiquetado del sector farmacéutico establece una normativa sobre el tipo de letra a emplear, para facilitar la lectura en el etiquetado y el prospecto de los medicamentos. En la definición del portal de una ONG argentina encontramos: “El mundo se comunica por el lenguaje. Sin embargo, hay muchas personas que no pueden acceder a la información y a la cultura. Hablan una lengua diferente, tienen discapacidad o han tenido pocas oportunidades de desarrollarse y participar. Para todos, la comunicación es un derecho”<sup>188</sup>. A su vez, hay que hacer hincapié en que la aplicación del estándar “lenguaje fácil”, a la vez que democratiza el acceso a la información, y por tanto a los derechos, genera un impacto eficiente en los procesos, con un buen resultado en la utilización de recursos y beneficios en tiempo y dinero<sup>189</sup>. Para el ayuntamiento de Madrid la aplicación del lenguaje fácil resultó en “una notificación más sencilla, con una estructura clara, basada en un discurso instruccional y con atractivo visual que reduce la frustración y la ansiedad a la hora de enfrentarse a un trámite administrativo”. La Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) llevó adelante, en el 2018, el ‘I Encuentro Nacional de Buenas Prácticas, sobre Lenguaje Claro y Lectura Fácil en la Administración Local’. Se deliberó bajo el lema “Perdone, pero no le entiendo”. Para la Federación se utilizan éstas técnicas de comunicación basadas en la sencillez. Su objetivo es que la ciudadanía

---

<sup>187</sup> El destacado no es original. Tómese nota de que se habla del derecho que queremos poner en evidencia.

<sup>188</sup> <http://lenguaf Franca.org/>.

<sup>189</sup> Claudia Poblete, experta chilena experta que trabaja en la Biblioteca del Congreso de Chile, citó en una conferencia en Buenos Aires que un banco canadiense incrementó en un 61% la satisfacción de sus empleados por mejoras en la productividad (37%) y disminución de los errores en un 77%.

comprenda de forma fácil, directa, sencilla, transparente y eficaz la información y las comunicaciones que proceden de las entidades. Lo que se buscaba con el encuentro era eliminar las barreras cognitivas y multiplicar los casos exitosos.

La comunidad europea también ha creado movimientos específicos. Podemos citar el programa Fight the fog (Combate la niebla) de la Dirección General de Traducción de la Comunidad Europea, cuyo objeto principal es combatir el inglés burocrático complejo y artificial o el programa Better Regulation (Legislar mejor) (2005-2008), dirigido por la Comisión de la Comunidad Europea. Estas entidades tienen como objetivo prioritario mejorar la eficacia de la gestión pública dirigiendo, entre otros asuntos, la simplificación del lenguaje jurídico y administrativo hacia el ciudadano, y representan el deseo de acelerar la reforma del Estado y de luchar contra la exclusión social. El “Derecho a comprender” no es una meta ética o deontológica, ni una posibilidad, es un derecho. Concretamente, un derecho que tienen los ciudadanos, los destinatarios de esas leyes, decretos y sentencias para que se garantice el respeto de sus derechos fundamentales y, a su vez, debería ser una de las direcciones donde el estado debería fijar su rumbo para acercar las instituciones al ciudadano común. El Estado en sus tres dimensiones o poderes debe volver su mirada hacia el ciudadano, su real destinatario, y volverse más accesible. Y sólo puede ser accesible si los ciudadanos logran entender el contenido de las decisiones administrativas, legales o judiciales<sup>190</sup>. Según Cheryl Stephens “el lenguaje sencillo es la comunicación que armoniza las necesidades de la audiencia con las del escritor. Permite que el escritor transmita su mensaje y facilita que las personas comprendan la información que es importante para sus vidas”<sup>191</sup>.

---

<sup>190</sup> Milton Hernan Kees, profesor de derecho civil III, Universidad Nacional del Comahue. <https://www.rionegro.com.ar/el-derecho-a-comprender-BM2196056/>

<sup>191</sup> [www.cherylstephens.com/plain-language-defined.html](http://www.cherylstephens.com/plain-language-defined.html).

## 6.2 Lenguaje claro y el derecho de los consumidores.

En los países desarrollados fueron los conflictos jurídicos entre las empresas y los consumidores los primeros que alentaron a revisar el lenguaje para adecuarlo a los derechos e impedir abusos comerciales.

En la Argentina, las primeras en preocuparse en no comunicar confusamente, por la presión que ejercía el ciudadano empoderado con los nuevos derechos del consumidor, fueron las empresas privatizadas, que recibieron asesoramiento de especialistas en comunicación y semiólogos, para ir adaptando su lenguaje a un tiempo en el que avanzaban los derechos de los consumidores reclamando transparencia en la relación de consumo. No sorprende que hayan trabajado en el lenguaje claro, por ejemplo, en las facturas y comunicaciones con el cliente, preocupados por no seguir perdiendo prestigio y pleitos<sup>192</sup>. Esta tendencia fue la misma que se registró en Estados Unidos: el lenguaje claro llegó como exigencia de los derechos de los consumidores<sup>193</sup>, que comenzaban a consolidarse en los años '60 y '70. Fue el Gobierno de Richard Nixon (1969-74) el que tomó la iniciativa de utilizar un lenguaje claro en los documentos de la Administración Federal. Seguidamente Carter (1977/81), Clinton (1993-2001) y Obama (2009/17) profundizaron la tarea.

Los estados están adoptando como política pública el estándar de lenguaje claro vinculándolo con los compromisos que surgen de los objetivos de modernización y de gobierno abierto. No trabajaremos este punto de vista, sino el del ciudadano que se encuentra enfrentado a diversos desafíos para poder entender, decidir y actuar en el marco de un mundo cada vez más complejo. Existen dos corrientes claramente diferenciadas: a) la de Lectura Fácil dedicada técnica para la igualación de la población con cierta discapacidad, que incluye la lectora. Diversas organizaciones civiles sostienen que el 30 % de la sociedad europea está afectada por alguna discapacidad<sup>194</sup>. b) la segunda corriente llamada del Lenguaje claro o ciudadano que abarca a todas las personas y que está siendo vista, en general, como una obligación de los Estados en orden a la transparencia y a la economía de recursos, en tanto

---

<sup>192</sup> Alguna empresa de servicio pública modificó los términos de la factura con diversos objetivos, uno de ellos era hacer más comprensible el costo mostrando cuánto de impuesto se cargaba en cada facturación.

<sup>193</sup> *Academia. Revista sobre enseñanza del Derecho*, año 14, n° 28, 2016, pp. 127-144.

<sup>194</sup> Así lo informa la Asociación Lectura Fácil de Cataluña fundada en el año 2002.

los menos lo definen como una forma de igualar posibilidades y como un derecho humano de incidencia colectiva.

### **6.3 Lenguaje académico y lenguaje ciudadano.**

“El trabajo académico requiere su propio marco teórico e instrumental, así como cada uno utiliza las herramientas que aseguran una labor eficiente. Sin embargo, la comunicación de los resultados de ese trabajo debe hacerse en un territorio que resulte cada vez más familiar y accesible para todos los actores del proceso. Más y diversos espacios de diálogo directo entre especialistas, público, periodistas y otros mediadores son bienvenidos. Pero antes o después, queremos asegurarnos el acceso a la lectura de un libro ‘abierto’, de cuyas páginas podamos levantar los ojos tantas veces como sea necesario para pensar sobre lo que hemos leído y comenzar el diálogo nuevamente”, sostiene Gabriela Tenner, editora y docente de la Carrera de Edición de la Universidad de Buenos Aires.

Ese fue el criterio que fundamentó la iniciativa de crear una agencia de noticias científicas en la Universidad Nacional de la Matanza (UNLAM), a la que se llamó <http://www.ctys.com.ar/>. Los ciudadanos de a pie necesitamos acceder a esas investigaciones para participar democráticamente en las decisiones de las políticas que queremos que lleven a cabo nuestros representantes. Para algunos investigadores es un hecho que, en la actualidad, se genera cada vez más conocimiento en menos tiempo y que las investigaciones en muchos casos<sup>195</sup> se llevan adelante en instituciones públicas financiadas por el Estado, es decir, con dinero de todos. En consecuencia, la sociedad tiene el derecho a participar de esta verdadera revolución científica y estar debidamente informada sobre ella. Tiene derecho a participar del avance científico.

---

<sup>195</sup> En Chile y en Argentina la casi totalidad de la investigación y de los desarrollos se centran en instituciones públicas con fondos públicos.

## **6.4 Lectura Fácil. Introducción.**

Mientras los conceptos de Plain English y Plain Language se dirigen a todos los ciudadanos el concepto Easy to read (lectura fácil) fue desarrollado sobre todo para cubrir las necesidades de personas con algún tipo de discapacidad, aún leve. Por toda Europa, particularmente en Suecia, Finlandia y España, se trabaja en este estándar que probó importantes resultados en la facilitación de la comprensión y de la promoción de la lectura. Se pueden encontrar movimientos alineados con ese objetivo como Inclusión Europa, que es la Asociación Europea de Personas con Discapacidad Intelectual y sus familias, la red internacional Easy to Read Network y la International Federation of Library Associations and Instituciones (IFLA). El marco jurídico internacional se reforzó con la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en 2006 en Nueva York, destinada a garantizar la plena igualdad de personas con discapacidad. En la actualidad, en España, la técnica de Lectura Fácil integra las plataformas de varios partidos políticos como el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y Podemos.

## **6.5 Características y objetivos del lenguaje claro.**

Respecto de sus características, el lenguaje claro:

- Se adapta a la audiencia a la que va dirigida.
- Explica conceptos técnicos en un lenguaje adecuado al receptor.
- Utiliza las palabras indispensables para que la idea sea comprendida.
- Enriquece la comprensión del mensaje.
- Evita lenguaje técnico, difícil o confuso.

En cuanto a sus objetivos, el lenguaje claro:

- Vincula los actos de gobierno a la ciudadanía.
- Mejora la prestación de servicios del sector público y del privado.
- Moderniza la Administración.
- Genera confianza en la Administración del Gobierno y del Estado.
- Hace más eficiente las actividades del Estado.
- Optimiza recursos materiales y humanos, como también plazos de gestión y administración generando ahorros y menos gastos.
- Favorece política de calidad.
- Facilita la comunicación institucional.
- Contribuye al entendimiento jurídico y administrativos de las leyes.
- Genera cambios institucionales y sociales.
- Favorece el entendimiento del lenguaje administrativo, favoreciendo la relación entre el ciudadano y la administración.
- Facilita la integración de los ciudadanos.

## 7. DERECHO A ENTENDER Y JUSTICIA.

### 7.1 Premisa.

El ciudadano no domina el lenguaje jurídico y no comprende, o tiene muchas dificultades para entender el lenguaje judicial. Esto aleja al ciudadano del servicio de justicia, a quien deslegitima, y convierte a los actores judiciales en un gueto que domina sobre la base de la exclusión lingüística. Los resultados de la encuesta encargada por el Consejo de la Magistratura de la Ciudad de Buenos Aires denominada ‘Encuesta de Acceso a la Justicia’, indicaron que “la mayoría de los ciudadanos encuentra dificultad en la comprensión del lenguaje utilizado en la Justicia”, afirma la Magistrada Silvia L. Bianco, Consejera de la Magistratura de la Ciudad de Buenos Aires<sup>196</sup>.

El derecho a comprender, según Bianco, “es la posibilidad de pensar de manera crítica y de practicar la plena libertad y, en ese sentido, la aclaración de conceptos jurídicos mediante la simplificación de sus definiciones es una herramienta más para democratizar la Justicia”<sup>197</sup>. Para el Director General de Programas de Investigación y Capacitación del Senado de la Nación Argentina, el lenguaje claro es una herramienta que viene muy bien para que todos los operadores de la Justicia piensen en el ciudadano. “Es el derecho del ciudadano a entender pero también la obligación del Estado a hacerse entender”, afirma el funcionario<sup>198</sup>. Tanto los trabajadores del Poder Judicial como el personal del Senado de la Nación serán capacitados en lenguaje claro. Dos decretos del Poder Ejecutivo Nacional uno del 2017 y otro del 2019 hablan de “las buenas prácticas en materia de simplificación” y mencionan por primera vez la necesidad del lenguaje claro y sencillo para la administración.

Es que el país pretende ingresar en un futuro a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que actualmente congrega a 36 países que, como requisito, se obligan a que “la agenda regulatoria debe ser pública, en un solo lugar accesible

---

<sup>196</sup> Glosario Jurídico en Lenguaje Claro, p. 13.

<sup>197</sup> Ídem.

<sup>198</sup> Fernando Bernabé Rocca, entrevistado por el diario *La Nación*, 24 de junio 2019.

y entendible de manera clara para que todos los ciudadanos la podamos entender”, afirma Silvia Iacopetti<sup>199</sup>.

Argentina está realizando en la materia, con el impulso del Poder Ejecutivo Nacional, un avance significativo impulsando desde el Ministerio de Justicia el acceso a los derechos promoviendo el “derecho fácil”<sup>200</sup> y la creación de la Red Nacional de Lenguaje Fácil para trabajar con los otros poderes del Estado. Entre los objetivos 2020 que se estableció el Ministerio de Justicia de la Nación Argentina figura el de facilitar al ciudadano el acceso a la Justicia, y, para ello, el lenguaje fácil es esencial. “Para que los derechos y obligaciones puedan comprenderse sin intermediarios ni barreras lingüísticas, el Estado debe transmitir en forma clara y efectiva la información sobre leyes, programas, trámites y servicios usando un lenguaje claro y transparente. El objetivo de esta iniciativa es acompañar el desarrollo de habilidades de comunicación en lenguaje claro en la administración pública nacional para facilitar la interacción con los ciudadanos. Durante el período 2018 proponemos la adaptación a la técnica de Lenguaje Claro de la información relacionada con la tramitación del Certificado de Antecedentes Penales, que se gestiona ante la Dirección de Readaptación Social dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, como un proyecto de colaboración entre esa Dirección y la Dirección Nacional del Sistema Argentino de Información Jurídica. Conversaremos con ciudadanos que tienen que completar éste y otros trámites ante el Ministerio de Justicia de la Nación en forma habitual o esporádica, agentes involucrados en la gestión y procesamiento, y funcionarios interesados en incrementar la comprensión de la información pública”<sup>201</sup>. La Doctora Silvia Iacopetti, Directora del Sistema Argentino de Información Jurídica, precisó que “la DNSAIJ tiene como misión difundir información jurídica, tanto a profesionales como a la sociedad en general”, según se desprende de la Decisión Administrativa 312/2018. “Analizando qué quiere decir difundir, llegamos a la conclusión de que no sólo es poner a disposición las leyes o la jurisprudencia - cosa que hacemos porque administramos las bases de datos de SAIJ ([www.saij.gob.ar](http://www.saij.gob.ar)) e Infoleg ([www.infoleg.gob.ar](http://www.infoleg.gob.ar))-, sino también es preocuparnos porque se entienda” agrega

---

<sup>199</sup> Directora Nacional del Sistema Argentino de Información Jurídica (SAIJ) al momento de entrevistarla (2018).

<sup>200</sup> <http://www.derechofacil.gob.ar/>.

<sup>201</sup> <https://www.justicia2020.gob.ar/eje-justicia-y-comunidad/tramites-lenguaje-claro/>.

Iacopetti para quien “el Estado no puede desentenderse de la efectiva comprensión de los actos que publica”. Para la funcionaria del Ministerio de Justicia de la Nación “el verdadero acceso a la información implica que el ciudadano encuentre fácilmente lo que necesita, comprenda lo que encuentra y use esa información. Pero, como sabemos, la difusión de información jurídica se encuentra con el problema del lenguaje jurídico, que es un registro de especialidad. Para salvar este obstáculo fue que comenzamos a trabajar con la técnica del Lenguaje Claro. La aplicamos a productos que explican las normas de manera sencilla y que ponemos a disposición en el sitio [www.derechofacil.gob.ar](http://www.derechofacil.gob.ar)”. “Nuestro objetivo -agregó Iacopetti-, es acercar el lenguaje del legislador al lenguaje de la gente, para que sea más fácil ejercer los derechos y cumplir con las obligaciones”. La misma Corte Suprema de Justicia de la Nación de Argentina sostuvo que “los jueces deben exponer, de la manera más clara posible, el modo en que argumentan para llegar a su decisión. Ello aumenta la persuasión, contribuye a la transparencia y fortalece el debate democrático”<sup>202</sup>.

Como se puede observar, aún para la Corte, el lenguaje jurídico debe hacerse más claro, no como un derecho del ciudadano a entender, sino como una búsqueda de mejorar principalmente la persuasión, que lo que hace es, en realidad, ocultar la verdad escondida detrás del lenguaje jurídico<sup>203</sup>. El lenguaje claro no es una dádiva democrática del poder sino un derecho reclamable por el ciudadano, que necesita comprender la decisión judicial y, para ello, debe limpiarla de los “lugares comunes” o “topois” que el lenguaje del Derecho orientado a la persuasión utiliza. Pensar en la modernización del Estado en el ámbito específico del Poder Judicial implica “superar los obstáculos que se presentan en torno al acceso a la Justicia, un derecho fundamental reconocido tanto en la Constitución Nacional como en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos. En el ámbito judicial existe un lenguaje jurídico anacrónico, que no se condice con la época en que vivimos, que genera inseguridad y desconfianza en los usuarios y conduce a la vulneración de sus derechos fundamentales. (...) El derecho a comprender es la posibilidad de pensar de manera crítica y de practicar la plena libertad y,

---

<sup>202</sup> Fallo de 29 de octubre de 2013, p. 29, donde declaró la Constitucionalidad de la ley de medios. VER: <https://www.cij.gov.ar/nota-12394-La-Corte-Suprema-declar--la-constitucionalidad-de-la-Ley-de-Medios.html>.

<sup>203</sup> Zaffore, J. ob. cit.

en ese sentido, la aclaración de conceptos jurídicos mediante la simplificación de sus definiciones es una herramienta más para democratizar la Justicia”<sup>204</sup>.

La manipulación lingüística no es una cuestión baladí. Es, más bien, un problema grave en la vida en sociedad y en la gestión política. La “*langue de bois*”, propia de la casta política en todas las latitudes, tiene muy mala prensa y aleja de sus derechos y deberes políticos a los ciudadanos, convirtiéndolos en practicantes del “silencio de los corderos”. A propósito de esta ingeniería lingüística, al escritor austríaco Stefan Zweig, en plena Segunda Guerra Mundial, le horrorizaba que “las palabras hubieran sido vaciadas de verdad, se hubieran vuelto huecas y desprovistas de sustancia interior”; y por eso temía y detestaba “vivir entre palabras sin verdad”. Estos temores se hicieron realidad y, por eso, el historiador Piotr Sawicki se permitió escribir, muchos años después, que “todos los genocidios (el Holocausto fue uno) empezaron con palabras” castradas y preñadas de nuevo. Por eso, los responsables políticos deben respetar el lenguaje; esto es tan importante como respetar la legalidad vigente. No pueden seguir utilizando la palabra en vano, ya que si dejamos que la lengua se corrompa, ella nos corromperá. Si la dignificamos, nos devolverá, en pago, dignidad. Así piensa el escritor vasco Lertxundi cuyo pensamiento podemos ver reseñado en éste artículo del diario El País <sup>205</sup>. Manuel Cabezas González cita a Confucio, cuando en el siglo VI A. C., le responde a uno de sus discípulos, que le preguntó qué medidas deberían tomarse para ordenar el Estado: “Lo primero que hace falta es la rectificación de los nombres. Si los nombres no son correctos, las palabras no se ajustarán a lo que representan y, si las palabras no se ajustan a lo que representan, las tareas no se llevarán a cabo y el pueblo no sabrá cómo obrar. Si de lo que se trata es de gobernar una nación, lo más importante es la precisión de la lengua”<sup>206</sup>.

El Ministro de Justicia español, Juan Carlos Campo, se propuso acercar lo más posible la Administración de Justicia a los ciudadanos. Al referirse al derecho a comprender afirmó que “este derecho no tiene que ser solo una aspiración.” Campo hizo una llamada a

---

<sup>204</sup> Candarle, G., Prícolo, M.V., y Bianco, S.L. (2019). *Glosario Jurídico en Lenguaje Claro*. Buenos Aires: Jusbairees.

<sup>205</sup> [https://elpais.com/diario/2010/10/30/babelia/1288397544\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2010/10/30/babelia/1288397544_850215.html)

<sup>206</sup> <https://diario16.com/la-batalla-del-lenguaje>. Manuel Cabezas González es Profesor titular en la Universitat Autònoma de Barcelona.

“construir un lenguaje eficaz, que valore el uso comedido del lenguaje técnico y que no permita el abuso de un lenguaje plagado de sobreactuación y distanciado de la ciudadanía”. Esto es precisamente lo que se ha tenido en cuenta a la hora de elaborar Justicia 2030, “porque en un proceso tan importante, no podíamos olvidar el valor de la palabra y la enorme utilidad del lenguaje”<sup>207</sup>.

## **7.2. Como acceso a la Justicia y a la democracia.**

Existen variadas formas de facilitar el acceso a la justicia para convertir al servicio de justicia en un servicio al ciudadano. “(...) En un sistema igualitario moderno, que pretenda garantizar y no solamente proclamar los derechos de todos, el acceso a la justicia es intrínseco al derecho fundamental de toda persona de recibir una respuesta estatal o alternativa a sus conflictos”<sup>208</sup>. La igualdad se desdibuja en la misma realidad conforme vemos el acceso de acuerdo a la posición social, educación, cultura y capacidad económica. Está visto que los sectores más vulnerables son los primeros que sufren la desigualdad, que incluye el acceso a los beneficios del sistema judicial. En el año 2015, se publicó la Encuesta de Acceso a la Justicia -Informe sobre la percepción de los habitantes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires respecto de los niveles de acceso a la Justicia-. Fue realizada por la Oficina de Estadística de la Secretaría de Coordinación de Políticas Judiciales del Consejo de la Magistratura de la CABA junto con la Dirección General de Estadística y Censos del Gobierno de la Ciudad. Los resultados indicaron que, sobre más de 2 millones 300 mil casos relevados, sólo al 18.3% de los encuestados le resultaba “comprensible el lenguaje utilizado en la Justicia”<sup>209</sup>.

---

<sup>207</sup> Declaración con motivo de firma del Protocolo para el Fomento de un Lenguaje Jurídico Moderno y Accesible. Una iniciativa promovida junto al Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), la Fiscalía General del Estado (FGE), la Real Academia Española (RAE) y otras instituciones jurídicas y académicas relevantes. <https://confilegal.com/20210313-el-ministro-de-justicia-suscribe-el-protocolo-para-el-fomento-de-un-lenguaje-juridico-moderno-y-accesible-con-el-resto-de-instituciones/>.

<sup>208</sup> Cappelletti. M. y Garth, B. *El acceso a la justicia. La tendencia en el movimiento mundial para hacer efectivos los derechos*. México: Fondo de Cultura Económica.

<sup>209</sup> Ver: <http://lenguajeclaroargentina.gob.ar/caba-audiencias-de-mediacion-en-lenguaje-claro/>.

En la Provincia de Buenos Aires uno de los estudios que se realizaron para comprender el fenómeno del acceso a la Justicia fue el encarado luego de una tremenda inundación que afectara a las ciudades de La Plata, Berisso y Ensenada, todas en la Provincia de Buenos Aires, durante los períodos del 2002, 2008 y 2013. El proyecto de investigación fue financiado por la Universidad de La Plata y el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), y contó con la participación de docentes e investigadores de diversas facultades y profesionales de diversas disciplinas. Surge de la investigación<sup>210</sup> que, de los 190.000 afectados, sólo 400 vecinos reclamaron a la Justicia. El acceso a la Justicia, en la práctica, deja afuera a la gente más vulnerable. Una iniciativa estatal encaminada en el buen sentido es la creación de lo que denominaron Hospital de derechos<sup>211</sup>, que atiende gratuitamente toda consulta jurídica de los sectores más vulnerables. Su resultado deberá evaluarse pero, seguramente, sólo esta iniciativa no alcanzará a resolver las innumerables formas de discriminación que aquejan a los grupos más débiles de la sociedad. España avanzó con una mirada nueva cuando hizo pública la carta de derechos a los que los ciudadanos podían aspirar en su relación con el Poder Judicial<sup>212</sup>. Allí se afirma que “en los umbrales del siglo XXI, la sociedad española demanda con urgencia una Justicia más abierta, que sea capaz de dar servicio a los ciudadanos con mayor agilidad, calidad y eficacia, incorporando para ello métodos de organización e instrumentos procesales más modernos y avanzados. Un proyecto tan ambicioso sólo puede ser afrontado mediante un amplio acuerdo de todas las fuerzas políticas, que asegure la unidad y continuidad de los esfuerzos y garantice el consenso sobre las bases del funcionamiento de este Poder del Estado. Tal es, precisamente, el objeto y finalidad del Pacto de Estado para la Reforma de la Justicia, firmado el 28 de mayo de 2001. Entre las prioridades del Pacto de Estado figura la elaboración de una Carta de Derechos de los Ciudadanos ante la Justicia, que atienda a los principios de transparencia, información y atención adecuada y que establezca los derechos de los usuarios de la Justicia. Idéntica prioridad se encuentra en el acuerdo quinto de los adoptados por la

---

<sup>210</sup> La investigación realizada durante 2015/16 se llamó “Las inundaciones en La Plata, Berisso y Ensenada. Análisis del riesgo y Estrategias de Intervención. Hacia la construcción de un observatorio ambiental.” Ver <http://blogs.unlp.edu.ar/introsocio3/files/2016/09/Acceso-a-la-Justicia.pdf>.

<sup>211</sup> Ver <https://www.argentina.gob.ar/justicia/afianzar/caj/hospital-de-derechos>.

<sup>212</sup> [http://www.poderjudicial.es/portal/site/cgpj/menuitem.65d2c4456b6ddb628e635fc1dc432ea0/?vgnextoid=0cace802f4fe9210VgnVCM100000cb34e20aRCRD&vgnextfmt=default&vgnextlocale=es\\_ES](http://www.poderjudicial.es/portal/site/cgpj/menuitem.65d2c4456b6ddb628e635fc1dc432ea0/?vgnextoid=0cace802f4fe9210VgnVCM100000cb34e20aRCRD&vgnextfmt=default&vgnextlocale=es_ES).

Conferencia Sectorial en materia de Administración de Justicia, celebrada en Las Palmas el día 22 de mayo de 2001”. Bajo el subtítulo de Una Justicia comprensible se establece: “5.- El ciudadano tiene derecho a que las notificaciones, citaciones, emplazamientos y requerimientos contengan términos sencillos y comprensibles, evitándose el uso de elementos intimidatorios innecesarios. 6.- El ciudadano tiene derecho a que en las vistas y comparecencias se utilice un lenguaje que, respetando las exigencias técnicas necesarias, resulte comprensible para los ciudadanos que no sean especialistas en Derecho. Los Jueces y Magistrados que dirijan los actos procesales velarán por la salvaguardia de este derecho. 7.- El ciudadano tiene derecho a que las sentencias y demás resoluciones judiciales se redacten de tal forma que sean comprensibles por sus destinatarios, empleando una sintaxis y estructura sencillas, sin perjuicio de su rigor técnico. Se deberá facilitar especialmente el ejercicio de estos derechos en aquellos procedimientos en los que no sea obligatoria la intervención de Abogado y Procurador.” También que 9 “el ciudadano tiene derecho a ser atendido de forma respetuosa y adaptada a sus circunstancias psicológicas, sociales y culturales”.

### **7.3. Los inmigrantes ante la justicia.**

Existe el riesgo de que se consagre con el extranjero un racismo lingüístico. “Que aprendan inglés, o francés, etcétera para ser bien tratados”, es un argumento clásico del prejuicio racial tal como lo señala Teun A. van Dijk en 1987 en su texto *Comunicación y Racismo*: “El extranjero tiene derecho a ser atendido por todos los que prestan servicio en la Administración de Justicia, de acuerdo a lo establecido en esta Carta y sin sufrir discriminación alguna por razón de raza, lengua, religión o creencias, particularmente cuando se trate de menores de edad y conforme a lo dispuesto por los convenios internacionales ratificados por España. (...) Los extranjeros inmigrantes en España tienen derecho a recibir una protección adecuada de la Administración de Justicia, al objeto de asegurar que comprenden el significado y trascendencia jurídica de las actuaciones procesales en las que intervengan por cualquier causa”.

#### 7.4 La Justicia más cerca del ciudadano.

En la Argentina, el Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, acaba de publicar el primer *Glosario Jurídico en Lenguaje Claro*, que tiene como finalidad “responder a una demanda varias veces escuchada pero pocas veces respondida: la dificultad para comprender el lenguaje utilizado por la Justicia<sup>213</sup>.(...) Está destinado a la ciudadanía en general y, en particular, a todos aquellos usuarios del servicio de Justicia (...) El lenguaje claro es un estilo de redacción simple, eficiente e inclusivo. El uso de expresiones cortas, una estructura lingüística ordenada y un buen diseño gráfico, convierten a este glosario en un aporte significativo que favorece el derecho a comprender y, en este sentido, resulta una herramienta fundamental vinculada a las políticas de acceso a la Justicia”. La nueva mirada, que significa un verdadero avance en la relación con el ciudadano, la encontramos cuando se define que una comunicación está escrita en lenguaje claro si el público al cual va dirigida puede encontrar rápido lo que necesita, comprender lo que encuentra y utilizar dicha información para su propia experiencia”. No hay duda de que el derecho a entender/comprender es un derecho humano del ciudadano, en tanto nos permite relacionarnos con el entorno en cierto grado de igualdad y que el derecho, como tal, es información como lo venimos trabajando en esta tesis. Las personas pueden o no tomar decisiones apropiadas para sus propios intereses, aun contando con información, pero, lo que no puede aceptarse es que no tengan la oportunidad de tenerla en forma oportuna, respecto a un variado ramillete de asuntos que incluyen sus derechos y deberes, y todo aquello que oculta aún sin mala voluntad el lenguaje profesional, académico o técnico. “Sin una comprensión del lenguaje jurídico el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones se encuentran limitados”, agrega Gisela Candarle, Secretaria de Coordinación de Políticas Judiciales<sup>214</sup>.

Durante la VII Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia, de noviembre de 2002 en México, se conoció la llamada Declaración de Cancún donde se señala: “Las barreras que limitan el acceso a la Justicia

---

<sup>213</sup> Candarle, G., ob. cit., p. 9.

<sup>214</sup> Idem ant., p. 10.

afectan especialmente a las personas que carecen recursos y de condiciones para hacer valer sus derechos”. Se afirma, además, que “los Estados deben proveer suficiente información para que la población acceda con facilidad a los servicios de asistencia legal y defensa pública gratuitas (...) Conscientes de que los poderes judiciales de la región deben procurar difundir sus principales resoluciones judiciales en forma accesible a la población y del papel preponderante que los medios de comunicación juegan en esta tarea. Conscientes de que el régimen democrático resulta hoy inconcebible sin la posibilidad real del acceso a la información, imprescindible para que cada integrante de la sociedad pueda elaborar una opinión propia sobre los hechos que afectan sus intereses y lo cual no es ajeno a los Poderes Judiciales. (...) Los niveles de credibilidad y confianza en la Justicia están relacionadas en gran medida con las políticas de educación judicial, la difusión de las resoluciones judiciales, las relaciones con los medios de comunicación y el acceso a la información pública”.

Entre las acciones que se proponen en el punto 3 de la Declaración de Cancún se establece la necesidad de “promover programas de capacitación para Jueces y Magistrados, quienes utilizarán en sus resoluciones lenguaje accesible, sin perjuicio del rigor científico jurídico de las decisiones judiciales. Establecer una política de comunicación de los Poderes Judiciales, conforme a las leyes y de acuerdo a los siguientes parámetros: 4.1. Mayor apertura a la información relativa a la administración de justicia y manejo de recursos, con transparencia y facilidad de acceso, 4.2. Mejorar las relaciones con los *medios* de comunicación ofreciendo capacitación a los periodistas sobre la administración de justicia, dando información oportuna y veraz sobre los procesos y resoluciones. (...) 5. Potenciar el derecho a la información en el marco del derecho vigente en cada país”. Bajo el título Carta de derechos de las personas ante la Justicia en el espacio judicial iberoamericano, se plantea que “todas las personas tienen derecho a recibir una protección adecuada de los órganos jurisdiccionales, al objeto de asegurar que comprenden el significado y trascendencia jurídica de las actuaciones procesales en las que intervengan por cualquier causa”<sup>215</sup>.

La tendencia mundial a la recepción de los principios del lenguaje llano en los textos administrativos y legales ha llegado a nuestro país para quedarse. Mejorar la claridad del lenguaje jurídico fortalece el Estado de Derecho y la vida en democracia. “Los primeros

---

<sup>215</sup> VII Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas de Justicia.

pasos en el camino hacia un lenguaje claro, si bien claramente insuficientes, son auspiciosos. Se necesitan esfuerzos en varias direcciones para que ese cambio, una vez producido, se afiance: de un trabajo interdisciplinario para sentar las bases y del compromiso de las instituciones, organismos y profesionales para sostener el cambio en el tiempo”<sup>216</sup>. En orden al libre acceso a la información para una participación igualitaria en el sistema democrático, la libertad en su faz individual (opinión) y pasiva (la de recibir y comprender), siempre están inmersos y fusionados “tanto con vocaciones personales, como con intereses y con las circunstancias políticas, sociales, religiosas, educativas y culturales, las cuales nunca pueden ser censuradas por parte de ningún poder público o particular. En la consagración de este contexto de derechos humanos, esa libertad también comprende el derecho a la información oportuna y transparente que tiene todo ciudadano en relación al manejo de los asuntos públicos que se vinculan directamente a la actuación cotidiana del ciudadano”<sup>217</sup>.

En México se debatió la problemática de la justicia cotidiana y, entre sus recomendaciones, aparece insistentemente la necesidad de incluir el lenguaje ciudadano y facilitar el acceso con trámites comprensibles<sup>218</sup>. Por ejemplo, en materia civil se remarca la falta de conocimiento del Derecho y la falta de un mecanismo que permita informar, difundir, enseñar, entre diferentes grupos, las posibilidades que ofrece, con un lenguaje incluyente, el Derecho. “Todo derecho debe ir acompañado de los medios o instrumentos necesarios para que se hagan valer”<sup>219</sup>. El informe remarca que el lenguaje de las leyes, los actos procesales y los operadores jurídicos suele ser excesivamente solemne, técnico y poco claro para los ciudadanos. Esto provoca que no sea de fácil comprensión para la ciudadanía. Respecto de Suecia, por su parte, podemos decir que éste fue un país de avanzada en el tema del lenguaje judicial. La escritura de las sentencias en los tribunales suecos privilegia el enfoque en el

---

<sup>216</sup> Dde Cucco Alconada, ob. cit.

<sup>217</sup> Fuenmayor, A. (2004). [https://www.academia.edu/11415720/EL\\_DERECHO\\_DE\\_ACCESO\\_DE\\_LOS\\_CIUDADANOS\\_A\\_LA\\_INFORMACION\\_PUBLICA?](https://www.academia.edu/11415720/EL_DERECHO_DE_ACCESO_DE_LOS_CIUDADANOS_A_LA_INFORMACION_PUBLICA?)

<sup>218</sup> Participaron más de 200 personas de 26 instituciones de todos los sectores: investigadores y representantes de la sociedad civil, académicos, abogados, representantes de organismos autónomos y diversas autoridades de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, quienes se reunieron durante casi cuatro meses para diagnosticar y generar soluciones para resolver los principales problemas en el acceso a la justicia\*. Ver: [https://www.academia.edu/35312148/Di%C3%A1logos\\_por\\_la\\_Justicia\\_Cotidiana?email\\_work\\_card=title](https://www.academia.edu/35312148/Di%C3%A1logos_por_la_Justicia_Cotidiana?email_work_card=title).

<sup>219</sup> Ídem, p. 28.

ciudadano, tal como indica el Manual para Tribunales Suecos, El lenguaje en las sentencias y las resoluciones, donde se afirma: “¡La instancia superior es sólo uno de varios destinatarios del tribunal de primera instancia y ni siquiera el más importante! Si se debe identificar a uno como el más importante, debe ser la parte privada, que tiene una expectativa totalmente razonable de comprender las resoluciones del tribunal y allí recibir la respuesta a sus preguntas sobre el proceso”<sup>220</sup>.

---

<sup>220</sup> Göran Regner, R. (1999). *Manual para Tribunales Suecos. El lenguaje en las sentencias y resoluciones*. Estocolmo: Domstolsverket.

## 8. DERECHO A COMPRENDER Y PODER LEGISLATIVO.

### 8.1. Las leyes se presumen conocidas.

Las leyes provinciales y nacionales se sancionan sabiendo que el Derecho las presume conocidas. Es justamente por ello que el Poder Legislativo debe esforzarse, en momentos donde el sistema democrático está recibiendo tantas críticas en Latinoamérica, en mejorar la calidad de su producción y principalmente hacerlos con vistas a recuperar el sentido de servicio público y, de esa manera, acercarse al ciudadano que necesita comprender las normas y la tarea que desarrolla el parlamento. “Ley desordenada, imprecisa y que use un lenguaje oscuro, que no pueda ser entendido por un operador razonable, ha de ser considerada inválida cuando vulnera o limita los derechos de los destinatarios de sus mandatos”<sup>221</sup>, según la doctrina sostenida por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

“Los sistemas democráticos dependen de la participación ciudadana. Sin embargo, para un ciudadano no es posible ejercer sus derechos y participar de manera igualitaria si no entiende la terminología utilizada<sup>222</sup>. (...) El lenguaje jurídico y el entramado entre las leyes son difíciles de comprender por los no especialistas, por lo que el riesgo es que los ciudadanos no puedan percibir el valor de ellas, ni su aplicación, ni los deberes a los que quedan sometidos en virtud de las leyes.”

Justamente, la gran crisis de los sistemas democráticos en Latinoamérica, entre otros factores, tienen un punto de inicio en la distancia entre el ciudadano y los lenguajes jurídicos, y la falta de vocación de servicio de los políticos y los funcionarios profesionales de los organismos públicos.

---

<sup>221</sup> Muñoz Machado, S. (2017). *Libro de estilo de la Justicia*. Barcelona: Espasa Libros, p. 403.

<sup>222</sup> Ferreiro, S. (2012). *Ley Fácil: Democratización de la legislación*. Helsinki: IFLA, p. 6, <http://conference.ifla.org/ifla78>.

## 8.2 La experiencia chilena.

Durante el primer semestre del año 2017, las instituciones chilenas Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Corte Suprema, Cámara de Diputados, Contraloría General de la República, Consejo para la Transparencia y Biblioteca del Congreso de la Nación, suscribieron un acuerdo para buscar facilitar la comprensión de textos que sean redactados por los organismos aquí mencionados, con el propósito de incentivar la transparencia mediante el uso de un lenguaje que sea fácil de comprender por cualquier ciudadano: el lenguaje claro. De esta manera, Chile se suma a una lista de países como Australia, España, México, Portugal, Reino Unido, entre otros, en los que el uso del lenguaje claro se va consolidando como un contexto jurídico que fortalece o amplía el acceso a la información garantizando el derecho a comprender. El país trasandino se debate ahora en un proceso de reforma constitucional y planea incorporar el lenguaje claro en la política de transparencia 2.0. Para algunos especialistas, el lenguaje ciudadano es una herramienta valiosa que puede contribuir a recuperar la credibilidad de las instituciones con los ciudadanos. “Si los ciudadanos no entienden, no comprenden, si no se les transmite información en lenguaje claro, es complejo ejercer el derecho de acceso como derecho llave; es decir, como herramienta para acceder a otros derechos”, detalló Gloria de la Fuente, titular del Consejo para la Transparencia (CPLT). “El lenguaje claro, sin lugar a dudas, es una herramienta y un principio fundamental que debemos promover para fortalecer nuestro desarrollo democrático para el futuro”, agregó de la Fuente<sup>223</sup>. En Chile no sólo se aprobó el proyecto de Ley Fácil, sino que, además, se creó una Academia Parlamentaria orientada no sólo a los legisladores, ya que abarcó a todos los actores de la sociedad que quieran recibir y aportar a la construcción de un sistema legal más preciso, efectivo y de calidad.

Al inaugurarse esa Academia se afirmaba: “Porque hay un razonamiento jurídico legislativo, esto es, que transcurre o tiene lugar en sede legislativa, son varias las racionalidades que debe cuidar el legislador y que los demás operadores jurídicos, y en

---

<sup>223</sup> Ver <https://www.lanco.cl/index.php/presidenta-del-cplt-senala-que-el-lenguaje-claro-es-un-aporte-para-fortalecer-la-confianza-en-el-proceso-constituyente/>.

general la sociedad, esperan que cumpla en el mayor grado posible. Hay, desde luego, una racionalidad lingüística, consistente en que, si toda ley se sustenta y manifiesta en un lenguaje, éste debe ser comunicado a los destinatarios de una manera clara, reduciendo la equívocidad, la vaguedad, la redundancia, y, desde luego, evitando la oscuridad y otros defectos que pueden acompañar a todo texto escrito”<sup>224</sup>. Agustín Squella Narducci, citando a Albert Calsamiglia, afirma que “una ley es racional, desde el punto de vista lingüístico, si ofrece o comunica un mensaje claro al destinatario de ella”. Con todo, la racionalidad lingüística que observe el legislador, aun cuando atienda a ella con total dedicación, esmero y prolijidad, no priva a las leyes que dicta del carácter interpretable que ellas siempre tienen. Todo, absolutamente todo, incluidos los silencios, o sea, la falta de legislación sobre una materia que la requiere, es susceptible de interpretación, afirma Narducci. Sin embargo, una forma de limitar la subjetividad, oculta en el lenguaje jurídico mismo, es la que propone<sup>225</sup> el proyecto de norma con la realidad implicada y, como una hipótesis científica, someterla a la crítica y a la precariedad propia de una hipótesis vigente hasta que se pruebe otra verdad. “A diario la gente se sorprende de que, ante un mismo hecho y en aplicación de unas mismas normas legales, y mediando cuarenta y ocho o setenta y seis horas entre la decisión de uno y otro, dos tribunales de distinta jerarquía resuelvan de manera diversa. La explicación de un fenómeno como ése se encuentra en el carácter interpretable de las normas en juego, como también del hecho y las circunstancias de las cuales se trate, y no en que uno de esos tribunales es más ilustrado o ignorante que el otro, o más duro o más blando, o más benevolente o severo. En otras palabras, el legislador debe cuidar la racionalidad lingüística a la hora de discutir y aprobar leyes, pero sin creer que hablará siempre de una manera tan clara, exhaustiva y precisa como para que los futuros intérpretes de esas leyes -sean éstos jueces, juristas, abogados o funcionarios de la administración- coincidan en la atribución de significado que de tales leyes lleven a cabo.”<sup>226</sup>

Sin embargo, todo el esfuerzo de la academia legislativa debe estar dirigida a reducir el grado de interpretación y, al mismo tiempo, favorecer la existencia de técnica que permitan

---

<sup>224</sup> Squella Narducci, A. (2009). ¿Qué espera la sociedad de sus legisladores?. *Hemiciclo (revista de estudios parlamentarios)*, p. 18.

<sup>225</sup> Zaffore, J., ob. cit..

<sup>226</sup> Squella Narducci, cit.

adaptar la norma a la evolución. Legislar con claridad y emitir manuales de lenguaje claro/ciudadano debe ser de utilidad para que el ciudadano comprenda el orden jurídico que se le exige y, al mismo tiempo, debe servir para reducir posibles actitudes discrecionales de los jueces. Retomando la experiencia chilena, el Programa Ley Fácil deriva de la concepción que tiene la Biblioteca del Congreso Nacional (BCN) de Chile de “*ser siempre un agente que amplíe* de manera fácil el acceso a los ciudadanos (...). El objetivo de la Ley Fácil es que a través de un lenguaje claro y accesible, los ciudadanos puedan comprender las leyes y sentirse cómodos, confiar en la certeza jurídica que proporciona el Congreso, y estar seguros cuando ejercen sus derechos, que hay disponibilidad para responder preguntas, que el Congreso los acompaña y que sus parlamentarios los respaldan”<sup>227</sup>. Para verificar el salto en calidad que el parlamento chileno ha dado en relación a los de la región, sólo basta señalar que el Programa Ley Fácil<sup>228</sup> ya ofrece 896 productos digitalizados disponibles en su web<sup>229</sup> en distintos formatos, diversos medios y canales de distribución. Para los ciudadanos están disponibles las Guías Legales en textos o en audios en español y en mapudungun, aymara, quechua y rapanui, las lenguas originarias mayoritarias. También existen los denominados Resúmenes de leyes en texto web, e incluso Dramatizaciones en video en lengua originaria para destacar, por ejemplo, la importancia de una ley para una comunidad específica. El programa nace “desde la preocupación de los parlamentarios y miembros del Congreso respecto a la dificultad que tenían los ciudadanos para comprender el lenguaje jurídico. (...) Hoy lo concebimos como un Programa en permanente evolución”.

Desde el 2011, la BCN chilena ofrece Guías Legales en audios para personas con discapacidad visual. Se creó un programa denominado Delibera, que consiste en un torneo escolar de formación cívica para hacer comprensible el proceso legislativo desde la labor parlamentaria. Otra iniciativa fundamental es la conversión de textos legales en textos ciudadanos. Desde la mirada de la accesibilidad, la Biblioteca de Chile ha aplicado el criterio de hacer fácil y comprensible la ley a través de varios programas y productos como Tribuna Ciudadana o Proyectos de Ley en Trámite. Los debates parlamentarios sobre políticas

---

<sup>227</sup> Ferreiro, ob. cit.,

<sup>228</sup> El programa fue reconocido por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), identificándolo como un caso de éxito por la División de Capacidad Institucional del Banco.

<sup>229</sup> [www.bcn.cl](http://www.bcn.cl).

públicas y leyes recién sancionadas se convierten en artículos en la web para uso ciudadano, con la exigencia de que estén escritos en lenguaje directo y sencillo. “Según Google Analytics, en el año 2011 Ley Fácil recibió un millón 900 mil visitas, que significan un 26 % del tráfico total de la web BCN. Son 2 millones 400 mil páginas vistas. (...) Se han superado las mil descargas mensuales de podcasts (radioteatros) desde [www.bcn.cl](http://www.bcn.cl) y en el último año se han hecho 80 descargas para radios comunitarias y regionales desde la plataforma de la Radio de la Cámara de Diputados, las que también son difundidas en diversas radioemisoras a lo largo de todo el país”<sup>230</sup>. La política pública llevada adelante en Chile abre la posibilidad de considerar aquellos recursos como derechos para los ciudadanos de otros países en los que sus parlamentos no han avanzado en políticas públicas orientadas a hacer más cercana y comprensible el producto legislativo. Concretamente en Argentina, se creó recientemente la Red Nacional de Lenguaje Fácil que integra, entre otros, el Parlamento con representantes de Diputados y del Senado.

---

<sup>230</sup> Ferreiro, ob. cit.

## 9. LENGUAJE CLARO Y DEMOCRACIA.

### 9.1. Lenguaje claro como diálogo e intercambio permanente.

El desarrollo vertiginoso en la última década de los medios de comunicación, producto del aporte de nuevas tecnologías plantea desafíos en varios territorios de la vida humana. Uno de los principales desafíos se desprende de la circunstancia de que la información que por ellos circula o, mejor dicho, parte de ella, podemos asumir como indispensable para nuestra vida, desarrollo, socialización y mejor aprovechamiento de las oportunidades. Es una parte esencial de la vida democrática que el ciudadano esté en posibilidad de acceder a ella para su mejor participación. El derecho a la información se consolida como concepto y nace el derecho a comprenderla. Se consolida, a su vez, la idea de la instrucción como una política pública indisolublemente vinculada a la participación política. Es que como decía Rousseau el ciudadano de un Estado libre, y miembro del soberano, por más débil influencia que pueda tener su voz en los asuntos públicos, el derecho de votar sobre ellos es suficiente para imponerme el deber de instruir. Con razón, afirma Zaffore<sup>231</sup> que la democracia debe garantizar a los habitantes el mejor acceso y en igualdad de condiciones a los medios y, a su vez, debe procurar que el modelo a aplicar contribuya a que, quien tenga el poder editorial de selección, lo haga en orden a los intereses de los ciudadanos y la comunidad donde presta el servicio.

Justamente para el Derecho, la carencia de buena información vicia la voluntad siendo causal de nulidad o anulabilidad de los actos jurídicos. El derecho a la información en general y el derecho de la información social en particular, extienden la búsqueda de libertad y seguridad a partir de la información. Es que un orden democrático, sólo puede ser construido por las personas en la medida en que dispongan de información confiable para formar conocimiento y representaciones fundadas en su entorno natural – cultural. Por tanto, es razonable pretender que el Derecho deba pronunciarse sobre la información mediada, en

---

<sup>231</sup> Zaffore, J., ob. cit.

tanto es de incidencia colectiva e impacta en la calidad del debate colectivo, esencia de conocimiento ciudadano. Para Zaffore, el orden es inherente al derecho, en tanto significa predictividad y sinergia en un entorno contingente. El Derecho, considerado como un orden de normas escritas, formaliza y, por ende, es una manifestación lingüística de la política pasada y actual, pero no es la política misma, pues no necesariamente significa realidad implicada, el poder social vigente y el orden sociológico inherente a la decisión del poder político. Sería un despropósito que el Derecho proteja la información en lo relativo a la autonomía de la voluntad, la libertad, y dejara desprotegida a la información mediada, que tiene nada menos que la aptitud de generar opiniones, creencias, identidades y conductas que también pueden terminar en actos o acciones jurídicas, dirigidas o no a la evolución humana.

La enorme evolución de la sociedad humana se debe particularmente a la creatividad, pero los expertos suman a la gregariedad, hoy entendida como sociabilidad y capacidad cooperativa del hombre. Esa interacción entre las personas y con el entorno natural, está mediada por la industria de la comunicación. “Los medios de información son, a su vez, parte constitutiva del entorno humano”. Reardon afirma que “los medios están diseñados para ingresar prioritariamente a la conciencia humana, condicionándola de una u otra forma, con *variable intensidad*”<sup>232</sup>. Habla de la capacidad de persuasión como mecanismo comunicativo intencional encaminado a influenciar a otros. El poder, en cuanto medio de comunicación, incluye la facultad de limitar, simplificando la realidad del entorno, lo que en sí mismo constituye una fuente de asimetría. Esa es, en esencia, el poder o facultad editorial. La limitación de la libertad, en este caso, no viene de la naturaleza, sino que proviene del poder simbólico que ejercen otros hombres. ¿Esta asimetría puede ser aceptada sin más por el Derecho? ¿Existirán mecanismos para minimizarla? En lo que se denomina el plano del poder informacional, se define a la edición de información como la facultad jurídica de seleccionar la que se pondrá frente al público y en qué condiciones y a través de qué opción tecnológica. Es allí donde toma importancia el trabajo sobre el tema de opinión pública y el margen de libertad del ciudadano para superar las limitaciones que propone la selección mediática, y luego las tendencias innatas a quedar aislado y su correlativa tendencia, o algún grado de compulsión a adherir acríticamente al pensamiento de la mayoría

---

<sup>232</sup> Reardon, K. (1991). *La persuasión en la comunicación. Teoría y contexto*. Barcelona: Paidós, p. 30.

(la espiral del silencio descrita por Elizabeth Noelle – Neumann<sup>233</sup>. Esta propensión a la mayoría fue lo que motivó que se tratara de prohibir en los actos electorales la difusión de las llamadas “encuestas en boca de urna”, ya que su conocimiento podría inducir comportamientos a aquellos que aún no habían votado. No podría haber opinión pública como sustento del sistema democrático, en tanto personas y sociedades no tengan asegurado el acceso a buena, veraz, plural, múltiple y abierta información sobre el mundo, además del acceso a una educación mediática e informacional amplia, pluralista y crítica que prepare para esta realidad mediada. Las tecnologías también pueden profundizar la brecha entre los ciudadanos cuando aquellos que las dominan acceden a información apropiada y a tiempo y, por ello, cuentan con ventajas para poder imponer sus ideas en el debate público al que acceden mediante ellas.

La Argentina, luego de décadas de intentos fracasados, logra sancionar en el año 2009 la nueva ley de Servicios de Comunicación Audiovisual que, entre otros aspectos relevantes, buscaba promover la incorporación de nuevos sectores a la titularidad de medios, limitar la pluralidad de licencia con el objetivo de combatir el monopolio y procurar la pluralidad de fuentes informativas. Este avance no es lineal y no está exento de peligros. Un régimen de privilegio como era el reformado, con tendencias al monopolio y a la globalización que fue manejado por la élite de cada país, concluye en otro régimen de privado esta vez manejado por grupos empresarios cercanos al poder de turno. Por lo pronto, el derecho de la comunicación y a la información es más amplio y complejo que una ley que regule medios electrónicos tradicionales. A la luz de los desafíos que plantea la información mediada en la actual sociedad democrática contemporánea, se podría afirmar que quedan muchos asuntos para abordar que requieren la interdisciplinariedad y un nuevo orden jurídico, apropiado a esos nuevos avances en el conocimiento científico y apropiado para englobar nuevos medios y nuevas tecnologías. Según Zaffore, el Derecho se ha quedado congelado en las doctrinas antiabsolutistas del nacimiento de la sociedad moderna, y las nuevas normas en la región no abordan los intereses sistémicos de toda estructura económica que el sector privado de medios conlleva y la tendencia de los gobiernos de hacerse de los medios públicos para su provecho. En el mundo no existen modelos de autorregulación exitosos, pues siempre

---

<sup>233</sup> Zaffore, J. (2007). *Mass Media, derecho y poder. Ideología o conocimiento*, p 331.

gana el interés sistémico. Lo que es cierto es que la competencia que los liberales creían ver cuando el ciudadano cambia de emisora o compra otro diario, es una verdadera fantasía en orden a la cultura mediática que ellos forman, que termina siendo una venda cegadora para las personas. Se requiere profundizar una nueva dimensión de este derecho humano a la más amplia, veraz y oportuna información mediada, con un orden jurídico que incorpore los avances de otras ciencias. Excede a este trabajo, pero nos parecía importante señalarlo como una línea de investigación que trabaje en la integración de saberes.

## **9.2. La Corte Suprema de la Argentina y el derecho a comprender.**

La doctrina sentada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el fallo donde declaró la constitucionalidad de la ley de medios<sup>234</sup> se dirigió en esa dirección, al reconocer la existencia de una dimensión de la libertad de expresión en su faz colectiva, que justifica la intervención Estatal para garantizar la calidad del debate, precondition de la existencia de la democracia. Intervenir para ampliar libertad es la clave de esta mirada superadora de aquella que sostenía que las deformaciones del mercado se resolvían mágicamente por el poder de selección del ciudadano. Falta ahora intervenir con este nuevo concepto que traemos a debate en esta tesis, que recuerda que detrás de ese orden informativo generado por los medios o por el Estado o las empresas, están los ciudadanos con sus diferentes recursos y habilidades para comprender/entender la información y sacar de ellas las decisiones más oportunas para él, su entorno y, si se quiere, para la comunidad.

---

<sup>234</sup> CSJN, Grupo Clarín S.A y otros c/ Poder Ejecutivo Nacional y otros/acción meramente declarativa, octubre 2013.

### 9.3. Desafíos en relación a la información mediada.

En el modelo actual subsisten dos actores principales en la batalla por el dominio de la información pública que son las empresas privadas y los medios públicos gubernamentales. Ambos sistemas, el público y el privado, traen sus propias deformaciones, según la teoría sostenida por Zaffore: “El primero orientando su actividad a lo que genere ganancias y tratando a la información como mercancía en el contexto de intereses muchas veces no declarados ni conocidos por el consumidor de esos medios. Medios privados que deben responder a sus intereses sistémicos que orientarán sus decisiones, más allá de la subjetividad del editor al seleccionar tal o cual información. Si los hechos que ocurren en el mundo sólo pueden ser cubiertos por agencias de noticias internacionales, que recurren a grandes capitales y a un despliegue inusitado de recursos humanos imposible de imitar por parte de medios nacionales, comienza allí la primera dependencia sistémica a tener en cuenta. Si luego de aquella selección informativa tenemos subsiguientes recortes y selecciones que responderán a los intereses sistémicos locales, debemos concluir que el ciudadano se encuentra muy lejos de poder incidir, y menos de evaluar, si lo que se le presenta como información mediada es concordante con lo que necesita”. De esta definición surge como una necesidad, en referencia a los medios privados, la obligación de declarar, antes de emitir una noticia o un informe, si por alguna razón tienen intereses económicos en el tema a difundir y a especificar cuáles son esos intereses.

En cuanto a los medios en manos del Estado, llevamos décadas en la Argentina sufriendo el uso indiscriminado del sistema público por parte de los gobiernos de turno. Diversos intentos de legislar al respecto fracasaron. Al sólo efecto informativo diremos que la única vez que se estudió sistemáticamente las fuentes que utilizaba el noticiero del canal estatal TV Pública dio como resultado que casi el 70 % eran fuentes del gobierno<sup>235</sup>. Para el sistema de medios públicos existen muchos proyectos de ley aportados por profesionales de los medios y ONGs con buen grado de especialización, para alejar a los gobiernos del manejo editorial de los medios. Estos debieran ser públicos y no gubernamentales. Como presentamos en este trabajo, un medio público no gubernamental es aquel que financiado por

---

<sup>235</sup> Ver informe Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA).

partidas del Estado o por el aporte de impuestos especiales (Gran Bretaña), en ambos casos controlados administrativamente por organismos colegiados y representativos de la pluralidad de partidos. El Poder Ejecutivo o la mayoría circunstancial parlamentaria no tienen injerencia en la línea editorial del medio. Para ello se proponen en este trabajo esquemas institucionales trabajados por ONGs<sup>236</sup>, profesionales, juristas, que pueden ser el modelo de un proyecto superador del actual esquema de organización. La nueva ley aprobada por el Gobierno de Cristina F. de Kirchner, no modificó esta dependencia ni tampoco la de los organismos de control del sistema de mayorías, aunque sí decididamente aumentó la representatividad política.

#### **9.4. Derecho a la información como derecho de incidencia colectiva<sup>237</sup>.**

El derecho a la información es un derecho de incidencia colectiva por dos vías: a) en orden a la transparencia que requiere la relación de consumo por una lado (en tanto ciudadano consumidor de información) y 2) como miembro de la comunidad democrática que evalúa y toma decisiones sobre informes que emiten los órganos del Estado, los medios de comunicación que se supone utilizan criterios objetivos y desinteresados de selección y producción<sup>238</sup> (derecho a la información). Brasil aprobó, en abril del 2014, una ley pionera para regular Internet, que consagra el principio de la neutralidad de la red y establece reglas para preservar la privacidad de los usuarios. El proyecto, conocido como Marco Civil de Internet, fue aprobado por unanimidad en el Senado. Propuesto en el 2009, tomó fuerza en Brasil tras el escándalo desatado cuando se supo que la Agencia de Seguridad Estadounidense (NASA) espiaba al gobierno de Dilma Rousseff<sup>239</sup>. La ley fue calificada por organizaciones

---

<sup>236</sup> Asociación por los derechos civiles, CIPPEC y Fopea, entre otras.

<sup>237</sup> Ver <https://www.regiondigital.com/noticias/cultura/336987-importancia-de-la-lectura-facil-para-garantizar-acceso-al-derecho-a-la-informacion.html>.

<sup>238</sup> Ekmekdjian, M.A. (1992): “Esta es la razón por la cual la mentira es tan grave en democracia, régimen que sólo es viable en la verdad y que lleva a la catástrofe si los ciudadanos deciden sobre informaciones falsas”.

<sup>239</sup> NETMundial. La votación del Senado se realizó en la víspera del inicio de la conferencia internacional NETMundial, que se celebra en Sao Paulo y a la que asisten delegaciones de 85 países, con el

de defensa del consumidor como una "declaración de derechos" y la "primera constitución de Internet". Thomas Hughes, director ejecutivo de Article 19, una de las organizaciones ciudadanas que participaron en el proyecto, le dice a BBC Mundo<sup>240</sup>: "Es una ley pionera porque fue creada para proteger a todos los usuarios y porque el gobierno ha trabajado con la sociedad civil. En muchos países, el gobierno sanciona estas leyes sin incluir adecuadamente todas las diferentes voces que tienen un interés en el tema. El gobierno brasileño se merece crédito por esto". "Además es pionera en el sentido de que es amplia y abarca todo. Muchos países (Estonia, Reino Unido, Estados Unidos, Escandinavia) tienen partes de esta ley en diferentes leyes. Es decir, aunque su contenido no es nuevo, la forma en que se envasa en conjunto es lo novedoso", dice Hughes.

### **9.5. Necesidad de ordenamiento jurídico integral.**

Un ordenamiento jurídico integral del derecho de la comunicación democrática no podría dejar de referirse al acceso igual y oportuno a la información, veraz, pertinente y completa, lo que constituye la condición indispensable para un acceso igual en oportunidades a la información y al conocimiento, mediante el aprovechamiento de los saberes compartibles que circulan en los medios.

Es necesario un orden legal que también pueda dar cuenta de los procesos de producción y transferencia de información social<sup>241</sup>, que esté fundamentado sobre bases científicas. El derecho a la información es un derecho de incidencia colectiva que requiere de un abordaje interdisciplinario amplio y ágil para la construcción de un andamiaje jurídico

---

objetivo de discutir la regulación mundial de Internet. Hubo mucho debate entre los usuarios a través de las redes sociales y el proyecto pasó a ser el tema más popular en Twitter a nivel mundial, tras una campaña masiva promovida durante la votación con las etiquetas #MarcoCivil y #EuQueroMarcoCivil (quiero el Marco Civil).

<sup>240</sup> [http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2014/04/140423\\_brasil\\_ley\\_internet\\_marco\\_civil\\_rg.shtml](http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2014/04/140423_brasil_ley_internet_marco_civil_rg.shtml).

<sup>241</sup> Referimos información en cuanto significado; es decir, en la perspectiva semántica de la información como transmisión pública de datos y símbolos, por lo que abarca no sólo la información periodística sino todo dato referido a la actividad humana en general. Lo que incorpora a la información que genera el Estado con sus normas y la información generada por las empresas privadas.

que ponga a la sociedad en el centro de su preocupación. La información es un bien jurídico colectivo del que nace, en cabeza de todos los habitantes, organizaciones sin fines de lucro especializadas y Estado, un interés legítimo para la búsqueda de mecanismos que perfeccionen, por ejemplo, la calidad y la distribución de la misma. Es de incidencia colectiva, pues la información mediada tanto por medios públicos como privados es un bien público de naturaleza esencial para la toma de decisiones de las personas y las comunidades<sup>242</sup> que, por otra parte, requiere que el Derecho articule espacios y políticas para su desarrollo y promoción.

En oportunidad de tratar el primer caso de defensa de intereses colectivos, donde la Corte Suprema Argentina extiende sus efectos erga omnes, ya se afirmaba que la persona sigue ajena al proceso y al control efectivo de los medios, porque sigue mediada por burocracias públicas o minorías privadas. Hace más de veinte años, la Corte Suprema de Justicia de la Nación de Argentina, en 1992, en el fallo “Ekmekdjian, M A C/ Sofovich, Gerardo y otros/recurso de hecho” sostuvo: “Las nuevas técnicas suponen financiamiento, gastos y costos que están fuera de las posibilidades del común de los hombres. A éstos les queda la posibilidad de elegir el diario, la estación de radio, o el canal de televisión cuyas palabras e imágenes habrán de incorporarse al mundo de sus representaciones, condicionarán sus opiniones, formarán sus hábitos y comportamientos. Del derecho activo de publicar sus ideas por la prensa sin censura previa, es decir, del derecho de información, poco le queda al hombre de nuestro tiempo; le resta el derecho pasivo a saber, a conocer, a que le digan lo más verazmente posible lo que ocurre, es decir, el derecho social a la información. (...) Se manifiesta así un injusto reparto de los poderes sociales que exige ser corregido a través de mecanismos razonables y apropiados”.

El trabajo sobre opinión pública aquí aportado plantea claramente la influencia de los medios en la construcción de la representación de la realidad que hacen las personas. También la importancia que esa representación tiene en la toma de posiciones y en los

---

<sup>242</sup> Corte Suprema de Justicia de la Nación, 7 de julio de 1992. “Pero en nuestro tiempo -se aduce- por obra y gracia de la revolución técnica, los contendientes en la lucha por el dominio y control de los medios de comunicación han cambiado. El individuo como sujeto activo está virtualmente eliminado. Quienes se enfrentan son el Estado y los grupos; y los grupos entre sí. No siempre se movilizan las pasiones por la reivindicación de un derecho. Se lucha por los más eficaces y poderosos medios técnicos de formación del pensamiento, las actitudes y comportamientos humanos”.

comportamientos sociales. Resulta significativo que uno de los poderes del Estado, en este caso el Judicial a través de su órgano de conducción, la Corte Suprema, haya decidido crear ya dos oficinas de políticas públicas sobre derechos de interés público, como son las cuestiones de género y el medioambiente. En oportunidad de crear esta última oficina, el por entonces Presidente de la Corte Suprema de la Nación, Doctor Ricardo Lorenzetti, afirmó: “La Corte Suprema tiene una actividad jurisdiccional como cualquier tribunal; es decir, decide casos, pero también es la cabeza de un poder del Estado y, como tal, tiene políticas de Estado. Y esas políticas de Estado se instrumentan a través de oficinas que lideran el desarrollo de una política de mediano y largo plazo. (...) La cuestión ambiental nos afecta a todos y nos afecta de modo directo e inmediato y concreto. (...) La gobernabilidad actual no se ocupa de este tema porque básicamente está estructurada para responder a lo inmediato. El estatuto constitucional del poder de la Argentina, y de todos los países del mundo que son democráticos, responden a las elecciones y ningún gobernante está dispuesto a imponer costos actuales para beneficios futuros de mediano y largo plazo. Por eso decimos que se preocupan de las elecciones y no de las futuras generaciones. Por esta razón, Naciones Unidas ha insistido mucho en los denominados jugadores no ortodoxos, o sea aquellos que no dependen del sistema electoral, y por ello es importante la presencia de las organizaciones civiles, asociaciones y ciudadanos. También la ONU insistió en el rol de los Poderes Judiciales. Nosotros hemos impulsado muchísimas causas ambientales y estamos trabajando con las Naciones Unidas participando de un comité de expertos internacionales que hoy integramos para seguir en forma global cómo están trabajando los poderes judiciales el tema ambiental”

## 10. LENGUAJE CLARO. EXPERIENCIA ARGENTINA.

### 10.1. Acercar el derecho al ciudadano.

“Los abogados estamos acostumbrados a escribir con el dialecto propio del mundo del Derecho, oscuro y hermético para el ciudadano común”, evalúa el juez Guillermo González Zurro, y explica que su mayor esfuerzo radica en “mirar con ojo crítico” cada sentencia. Pulirla, corregirla y revisarla hasta obtener un texto que respete “el derecho del justiciable a la comprensión” afirmó<sup>243</sup>. Los ejes de su método de trabajo los resumió en un artículo titulado Sentencias y lenguaje claro. Allí, González Zurro sostiene que “el acceso a la Justicia comprende el derecho a la información en lenguaje claro” y propone “expandir los límites herméticos del lenguaje judicial, cerrado a especialistas y excesivamente formal”. El objetivo, afirma, “es una justicia más abierta, más accesible a los ciudadanos, a los usuarios”. Advierte, además, que el lenguaje claro no es sinónimo de fácil: “Mantiene la dificultad de los problemas propios del Derecho, no suprime ninguna información esencial, es preciso. Pero todo ese contenido se intenta comunicar de una manera más comprensible, más legible y clara”<sup>244</sup>.

En nuestro país, diversos tribunales han avanzado en este sentido. Para el Superior Tribunal de Corrientes, el ciudadano tiene derecho a entender los documentos que rigen su vida cívica y que ello profundiza el acceso a la información pública<sup>245</sup>. Por su parte, el Superior Tribunal de Justicia de Formosa aprobó la Guía de Lenguaje Claro, que deberá utilizarse progresivamente para el dictado de sentencias, resoluciones judiciales, dictámenes y demás decisiones del Poder Judicial de esa Provincia<sup>246</sup>. En abril de 2018 se realizó el

---

<sup>243</sup> El juez Guillermo González Zurro, titular del Juzgado Nacional en lo Civil n° 109.

<sup>244</sup> <http://www.cij.gov.ar/nota-33385-Sentencias-en-lenguaje-claro.html>.

<sup>245</sup> <https://www.diariojudicial.com/nota/87058/superior-tribunal-provincial/lenguaje-penal-claro.html>.

<sup>246</sup> <https://www.diariojudicial.com/nota/87234/noticias/formosa-con-lenguaje-claro.html>.

Primer Seminario Internacional de Lenguaje Claro en la Legislatura de la provincia de Mendoza. En ese contexto, la Corte de Justicia en Mendoza conformó la Comisión de Trabajo de Lenguaje Claro (Resolución de Presidencia N° 36.831- 17 de septiembre de 2019), para llevar a cabo la planificación y puesta en marcha de estas iniciativas, y se propuso la integración de un equipo de trabajo interdisciplinario, compuesto por miembros del Poder Judicial, que representen a diferentes estamentos y diversas especialidades<sup>247</sup>. Un año antes que la Provincia de Mendoza, en octubre de 2017, se llevó a cabo la Primera Jornada Internacional de Lenguaje Claro realizada en el Senado de la Nación de Argentina, con el objetivo de promover modos de comunicar más democráticos y transparentes entre el Estado y la ciudadanía bajo el lema El Derecho a Entender. Durante el encuentro se acordó crear la Red Nacional de Lenguaje Claro, que nucleará a todas las instituciones y organismos de los tres poderes estatales para concientizar sobre usos del lenguaje desde una perspectiva inclusiva.

La Secretaria Legal y Técnica de la Provincia de Buenos Aires<sup>248</sup>, Doctora María Fernanda Inza, encuadró el uso adecuado del lenguaje dentro de los organismos públicos como una política activa de transparencia del Estado y de empoderamiento ciudadano. “Debemos brindar información clara, oportuna y, a la vez, completa, para garantizar la transparencia, la credibilidad y la consistencia que debemos mantener entre nuestras acciones y decisiones”, explicó la funcionaria bonaerense. Y añadió: “Desde la gestación de una ley, un texto jurídico o un acto administrativo, los lineamientos tienen que ser precisos para brindar certeza jurídica, confianza y previsibilidad a los ciudadanos. Tenemos que tener reglas de juego claras en nuestra vida cotidiana”. El acceso a la Justicia es uno de los principales derechos de las personas. Por ello, se busca fortalecer el acercamiento de la Justicia a la ciudadanía y “se busca esclarecer conceptos jurídicos para una mejor comprensión de los procesos judiciales por parte de los ciudadanos”, afirma Silvia Bianco, quien agrega que “hay que utilizar el lenguaje claro que no es nada más ni nada menos que utilizar un lenguaje desarticulando el tecnicismo. Tenemos que empezar a utilizar un lenguaje que la gente pueda comprender. (...) Una encuesta de acceso a la justicia comprobó que la

---

<sup>247</sup> <http://www.jus.mendoza.gov.ar/web/lenguaje-claro>.

<sup>248</sup> Durante el 2017 la Doctora Inza ocupaba ese cargo provincial.

mayoría de los ciudadanos encuentran dificultades en la comprensión del lenguaje utilizado por la Justicia y que, al menos algunas veces, le genera desconfianza. El 65 % de la población respondió no conocer la localización de alguna dependencia judicial de la Ciudad de Buenos Aires”. Por su parte la titular del juzgado N°13 del fuero Penal, Contravencional y de Faltas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, María Lorena Tula del Moral, detalló el trabajo que se viene realizando en el juzgado a su cargo en referencia al Lenguaje Claro. La magistrada expuso que “los abogados y operadores judiciales utilizan un lenguaje técnico y antiguo, con palabras del latín y términos difíciles que la gente no llega a comprenderlos” y que por ende resulta necesario que “todos los operadores judiciales empiecen a pensar en hablar más fácil y más sencillo porque, en definitiva, hay que acortar la distancia existente con la ciudadanía en general”<sup>249</sup>. El proyecto Ley Simple, que debatirá la legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires “responde a la inquietud de los trabajadores de la legislatura y tiene que ver directamente con la transparencia y el acceso a la información. (...) Resulta fundamental hacer más accesible la norma bajo la premisa de que la ley se presume conocida por todos”. La iniciativa consiste en una versión que facilita el lenguaje de las leyes que atraviesan la vida cotidiana, para que el ciudadano conozca derechos y obligaciones. Para algunos funcionarios, como Juan Diego Bellocchio, este tipo de herramientas “será de gran importancia en el marco social, ya que permitirá a los vecinos entender de un modo más amigable la vida cotidiana en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”<sup>250</sup>. Es de gran relevancia que el funcionario hable de entender de forma amigable, porque todos los proyectos relacionados con el lenguaje claro, que incluyen aspectos incluso urbanísticos, tienden a reducir el estrés que genera la incertidumbre y el temor a no entender en las personas. Cuando en los países desarrollados preguntamos sobre el tema, la respuesta es que la sociedad vive mucho más distendida que en los países en desarrollo, no sólo por el nivel de ingreso sino porque todo lo que es común funciona y es entendible por todos. Desde una declaración de impuestos a la forma de etiquetarse los alimentos para saber qué contienen, hasta las indicaciones en las grandes estaciones de tren, están pensadas para que

---

<sup>249</sup> Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

<sup>250</sup> Ídem.

sean comprendidas por el ciudadano. Es un giro copernicano de la sociedad y su administración para facilitar la vida de las personas.

El Poder Judicial en la Argentina, más precisamente la Corte Suprema de la Nación de la mano de quien fuera su Presidente, Doctor Ricardo Lorenzetti, se dispuso a generar un decisivo cambio cultural en orden a lo comunicacional y en el reconocimiento de los derechos de las personas, en cuanto ciudadanos, al acceso a las decisiones judiciales y a su entendimiento. El que fuera Presidente de la Corte afirmaba que “los jueces tienen un discurso profesional, escrito en un lenguaje profesional y dirigido a un profesional; esta es la sentencia. Pero esto no impide que al mismo tiempo los jueces tengan que explicar las sentencias a la sociedad, porque es muy importante darse cuenta que hoy las decisiones judiciales primero son documentos públicos, no son secretos de estado; y, segundo, la gente las tiene que entender, porque si la gente no las entiende la sociedad nunca va a vivir conforme al Derecho, porque no sabe cuál es. Entonces es muy importante, aunque sigamos escribiendo las sentencias de modo profesional, que tengamos al mismo tiempo una política de estado en materia comunicacional, para expresar en términos sencillos y claros lo que debe ser entendido por el pueblo, los ciudadanos que tienen derecho al acceso a la información”<sup>251</sup>. Para Lorenzetti hay un derecho que no se respetaba. Por ello afirmaba que “durante toda la historia del Poder Judicial, la decisión ha sido producto de un profesional (el juez), destinada a otros profesionales (los abogados) y redactada en un lenguaje también profesional, Esta idea continúa en nuestros tiempos, pero es insuficiente. Se debe cambiar el paradigma, porque ya no se trata sólo de un asunto profesional y judicial. Hay un derecho de los ciudadanos a conocer las sentencias, y que éstas tengan un fundamento razonable”. (Prólogo Lorenzetti)<sup>252</sup>.

En la Cámara de Diputados de la Provincia de Mendoza fue presentado un proyecto que declara por objeto “promover el uso y desarrollo de un lenguaje público claro, directo, sencillo, objetivo, inclusivo, no discriminatorio, comprensible y accesible en todas las comunicaciones, información y en todos los textos jurídico-legales y formales”. Es de

---

<sup>251</sup> Conferencia "La relación entre Justicia y prensa. Estado de Derecho, libertad de expresión y acceso a la información", organizada por el Centro de Información Judicial (CIJ) y el Foro de Periodismo Argentino (FOPEA) en la Universidad de Palermo, 15 de mayo de 2014.

<sup>252</sup> Bourdin, M. (2014). *Justicia y Medios*. Buenos Aires: Sudamericana, p. 14.

destacar que en los fundamentos se afirma: “Todos acordamos que el Estado debe garantizar el goce efectivo de derechos y el cumplimiento de deberes de los ciudadanos. Esto implica, entre otros aspectos, que tiene como obligación el transmitir de forma clara y efectiva toda su normativa y toda su información. Esto, tanto en sus leyes, decretos, reglamentos, sentencias judiciales, ordenanzas, como en sus programas, trámites y servicios. En forma escrita y oral”. La iniciativa sostiene que fomentar el lenguaje claro en los tres poderes del Estado provincial busca que aumente la eficiencia en la gestión de las solicitudes de los ciudadanos, promueva la transparencia y el acceso a la información, facilite el control, la participación ciudadana, fomente la inclusión social de los grupos y sectores vulnerables, no discrimine y sea inclusivo con perspectiva de género.

En la Provincia de Tucumán, la Corte Suprema local, mediante la Acordada 515/13, por la que adhiere a las Reglas de Brasilia, asumió el compromiso de trabajar sobre los obstáculos que dificultan o impiden el ejercicio de los derechos humanos. Siguiendo este lineamiento, el proyecto Justicia Comprensible tiene como objetivo la creación de estrategias destinadas a establecer puentes de comunicación entre las personas y el Poder Judicial. La iniciativa busca garantizar el derecho a comprender. En ese sentido, la titular de la Oficina de Derechos Humanos y Justicia, Licenciada Agustina Duhart, afirmó en relación a los videos subidos a la plataforma YouTube que “los contenidos de estos videos<sup>253</sup> se fundan en el derecho a comprender que tiene toda persona y que, al mismo tiempo, permite garantizar el debido proceso. (...) A través de términos sencillos y comprensibles, quienes accedan al material podrán conocer cómo es la estructura del Poder Judicial, qué son los fueros, que son los Ministerios y qué rol cumplen jueces, fiscales y defensores. El proyecto está desarrollado en el marco de la difusión de las Reglas de Brasilia”<sup>254</sup>, dijo la funcionaria.

---

<sup>253</sup> Videos subidos a la Red como parte del proyecto de acercamiento del Poder Judicial al ciudadano. Ver 1) <https://youtu.be/CjDieQba-vk> 2) <https://youtu.be/A0u6MdKeBpQ>.

<sup>254</sup> Sobre las Reglas de Brasilia, ver lo desarrollado más adelante, en esta misma tesis.

## **10.2. Observatorio del lenguaje jurídico.**

En el ámbito de la Universidad de Buenos Aires se creó el Observatorio del lenguaje claro, como programa que llevará adelante la Facultad de Derecho. En la resolución de la UBA se afirma que “existen numerosos estudios que dan cuenta de las dificultades a las que se enfrentan los ciudadanos para entender el lenguaje del Derecho y, en consecuencia, comprender las reglas que rigen su vida en sociedad. Que la claridad del lenguaje del Derecho es tanto una exigencia legítima de la ciudadanía como una obligación hacia los poderes públicos tendiente al fortalecimiento democrático, la mejora del estado de derecho y a la consolidación de una justicia real y efectiva”<sup>255</sup>. Según informa la Universidad, el Observatorio nace “para dar respuesta al problema que genera la falta de confianza de la ciudadanía en el sistema de Justicia; en parte, por la dificultad que le significa comprender el lenguaje del Derecho. El Observatorio tiene por finalidad general desarrollar estudios académicos e investigaciones, como así también recopilar, analizar y difundir información sobre los problemas que plantea la comprensión del lenguaje jurídico y los aportes del lenguaje claro en el ámbito del Derecho”<sup>256</sup>.

## **10.3. Ley aprobada en la Provincia de Buenos Aires<sup>257</sup>.**

La Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires convirtió en ley<sup>258</sup>, bajo el número 15184, el proyecto que busca que todos los textos formales y legales sean escritos con un lenguaje claro para una mejor comprensión de la ciudadanía. La iniciativa fue de la

---

<sup>255</sup> Resolución UBA 7616/21 del 11 de Marzo de 2021.

<sup>256</sup> <http://www.derecho.uba.ar/institucional/observatorio-lenguaje-claro/>.

<sup>257</sup> <https://www.diariojudicial.com/nota/87403>.

<sup>258</sup> <https://www.errei.us.com/Legislacion/documento/20201007073255537/ley-15184-garantia-de-lenguaje-claro-de-los-textos-legales-y-formales>.

legisladora Laura Aprile<sup>259</sup>, quien expresó que la nueva ley busca garantizar "la comprensión de los derechos y obligaciones de los ciudadanos, es uno de los deberes centrales que tiene el Estado. Para esto, este debe comunicar sus decisiones de forma clara y efectiva". Para la iniciativa se entiende por lenguaje claro, "el lenguaje basado en expresiones sencillas, con párrafos breves y sin tecnicismos innecesarios que puede ser usado en la legislación, en las sentencias judiciales y en las comunicaciones públicas dirigidas al ciudadano".

La norma establece en artículo 5 la obligatoriedad del lenguaje claro en los tres poderes del Estado Provincial y sus organismos descentralizados o autárquicos, y otras entidades alcanzadas como entes públicos no estatales, que deberán incorporar en sus esquemas de comunicación, publicación e información pública las recomendaciones y lineamientos del instructivo que disponga el Poder Ejecutivo y del específico que establezca su Autoridad de Aplicación. El artículo 6 establece que cada poder del Estado debe crear dentro de los 120 días una Autoridad de Aplicación. El artículo 8 invita a los municipios de la Provincia a adherir a la ley<sup>260</sup>. La norma aprobada, pese a reconocer en el artículo 1 que ella "tiene por objeto garantizar el derecho que tienen todos los ciudadanos a comprender la información pública", no le otorga al ciudadano un recurso para hacer exigible este derecho.

Este justamente puede ser el aporte innovador de esta tesis, que intentará ofrecer un recurso que haga efectivo el derecho al poder exigirlo con una acción administrativa y judicial eficiente. El derecho a comprender no será tal si a los ciudadanos o residentes no se les brinda las herramientas para hacerlo efectivo.

---

<sup>259</sup> <http://lauraaprile.com.ar/>.

<sup>260</sup> Para conocer la evolución del Lenguaje Claro en la Administración de la Provincia de Buenos Aires, ver <https://es.scribd.com/document/62466811/Estado-y-Escritura-Una-Mirada-Comunicacional>.

#### **10.4 Proyecto de ley presentado en la Provincia de Mendoza<sup>261</sup>.**

Texto completo de la parte dispositiva: Artículo 1: La presente tiene por objeto promover el uso y desarrollo de un lenguaje público claro, directo, sencillo, objetivo, inclusivo, no discriminatorio, comprensible y accesible en todas las comunicaciones, información y en todos los textos jurídico-legales y formales.

La finalidad es asegurar, afianzar y garantizar el derecho que tienen todas las ciudadanas y ciudadanos a comprender y acceder en forma directa, simple, sin obstáculos y sin discriminación a la información pública.

En esta ley, el derecho a un lenguaje público claro comprende el derecho a una lectura clara.

Artículo 2: El derecho al lenguaje. y lectura claros surge del principio republicano que rige nuestra institucionalidad y que es consagrado en el Art. 1 de la Constitución Nacional y de la Constitución de Mendoza, del derecho a comprender las normas y las decisiones que toma el Estado como parte del derecho al debido proceso protegido por el art. 18 de la Constitución Nacional y el art. 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos, Pacto de San José de Costa Rica y del art. 16 de la Constitución Nacional que consagra la igualdad en el goce de todos los derechos.

Este derecho se rige por tres principios: 1) Principio de transparencia, exige que toda información y comunicación pública sea accesible y que se utilice en ella un lenguaje sencillo y claro; 2) Principio de gratuidad en el acceso a la información pública, que impone que nadie podrá cobrar valor adicional alguno para el acceso a la información y 3) Principio de calidad y eficacia de la información, por el cual toda información pública que sea producida, gestionada y difundida, deberá ser oportuna, objetiva, veraz, acabada, completa, reutilizable, procesable y estar disponible en formatos fácilmente accesibles a las ciudadanas y ciudadanos.

---

<sup>261</sup> Presentado el 29 de octubre de 2020 por la Diputada Marisa Garnica FPT\_PJ ver: <https://www.hcdmza.gob.ar/site/noticias/68-noticia/6407-lac-inicia-el-estudio-del-lenguaje-claro-en-textos-juridicos-legales-y-formales>.

Artículo 3: El lenguaje claro es la estructura comunicativa basada en proposiciones, oraciones y expresiones sencillas, con párrafos breves y sin tecnicismos innecesarios, que puede incluir signos, símbolos, señales o iconos de fácil comprensión, que permita la transmisión de información pública accesible, comprensible, clara, sencilla, directa, gratuita, oportuna, objetiva, veraz, acabada, completa, reutilizable, procesable y fácilmente disponible y accesible.

El lenguaje será claro si su destinataria/o puede encontrar lo que necesita, entender la información de manera rápida, usarla para tomar decisiones y satisfacer sus necesidades.

Artículo 4: Se entiende directamente relacionado con el lenguaje claro, el derecho a la lectura clara y fácil, que tiene por finalidad crear entornos comprensibles para todos, en especial para grupos o sectores vulnerables, niñas/os y adolescentes, inmigrantes, adultos mayores, personas en situación de discapacidad, que permitan eliminar las barreras para la comprensión, fomentando el aprendizaje y la participación.

Artículo 5: La comunicación del Estado Provincial en sus tres poderes, los estados municipales y los distintos organismos públicos en todos los niveles, debe regirse conforme los siguientes criterios y principios de lenguaje claro:

- a. Reducir errores y aclaraciones innecesarias
- b. Reducir costos y cargas para el ciudadano
- c. Reducir costos administrativos y de operación para las entidades públicas
- d. Aumentar la eficiencia en la gestión de las solicitudes de los ciudadanos
- e. Reducir el uso de intermediarios
- f. Fomentar un ejercicio efectivo de rendición de cuentas por parte del Estado y los funcionarios públicos
- g. Promover la transparencia y el acceso a la información pública
- h. Facilitar el control ciudadano a la gestión pública y la participación ciudadana
- i. Fomentar la inclusión social para grupos y sectores vulnerables que permitan un ejercicio efectivo de derechos en igualdad de condiciones

j. Impulsar un lenguaje público inclusivo, no discriminatorio y con perspectiva de género

k. Generar confianza en la ciudadanía, limitar ambigüedades y proveer comunicaciones efectivas.

Artículo 6: Las disposiciones de la presente Ley serán aplicables al Estado Provincial, entendiéndose por tal, los tres poderes que lo constituyen, sus organismos de control, descentralizados o autárquicos, incluyendo todos los organismos de la Constitución Provincial, los entes públicos no estatales, las empresas y sociedades del Estado Provincial, y todas las personas jurídicas, públicas o privadas, que sean permisionarias, concesionarias o que de cualquier forma presten servicios regulados por la autoridad pública a usuarios o consumidores.

Artículo 7: Obligatoriedad del lenguaje y lectura claros - Todos los poderes y entidades alcanzadas, deberán incorporar dentro de la elaboración de sus normativas, de sus comunicaciones, publicaciones e información, recomendaciones y lineamientos de lenguaje y lectura claros.

Artículo 8: De Aplicación - El Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo deberán designar su propia Autoridad de Aplicación dentro de los ciento veinte (120) días hábiles de la entrada en vigencia de la presente Ley.

La Suprema Corte de Justicia será la Autoridad de Aplicación en el Poder Judicial de la Provincia debiendo adaptar el dictado de acordadas, sentencias, autos, decretos y resoluciones judiciales en general a la presente normativa. A tal fin dispondrá la creación en su ámbito de una Dirección de Lenguaje jurídico claro.

Artículo 9: Cada Autoridad de Aplicación en el ámbito de sus competencias confeccionará instructivos sobre lenguaje y Lectura claros para la efectiva aplicación de la presente Ley.

Artículo 10: Invítese a los Municipios de la provincia a adherir a la presente Ley.

Artículo 11: La presente Ley entrará en vigencia a partir de su publicación en el Boletín Oficial y deberá ser reglamentada dentro de los siguientes ciento veinte (120) días.

## **11. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES.**

### **11.1. España.**

En marzo de 2019, la Corte de Justicia este país resolvió un caso sobre una persona que fue declarada en estado de interdicción, en el que presenta un amplio estudio sobre los derechos de las personas con discapacidad a la luz de la Convención internacional sobre la materia, del que derivó una importante doctrina judicial. El caso, conocido en toda España como el caso Ernesto, se inició cuando el discapacitado se dirigió a un juez de lo Familiar solicitándole el reconocimiento judicial de su lugar de residencia y del derecho a vivir ahí; del derecho a vivir de manera independiente y a elegir a las personas con las que desea vivir; a disponer de sus ingresos económicos y a administrar sus gastos; la disposición por parte del juez de los ajustes razonables y el soporte necesario en la toma de decisiones, y que el juez se abstuviera de ordenar o sujetarlo a vivir en domicilio alguno y con persona alguna. Sus reclamos fueron rechazados en las instancias inferiores y finalmente reconocidos por la Corte en un fallo muy trascendente. Entre sus consideraciones, un aspecto que destaca la sentencia es el relativo a la "accesibilidad cognitiva" para la plena participación de las personas con discapacidad en la sociedad, que consiste en el derecho a comprender la información proporcionada por el entorno, a dominar la comunicación que mantenemos con él, y a poder hacer con facilidad las actividades que en él se llevan a cabo, sin discriminación por razones de edad, de idioma, de estado emocional o de capacidades cognitivas. La Corte señala que una de las medidas para hacer realidad la "accesibilidad cognitiva" en la impartición de justicia, es dictar resoluciones de fácil comprensión en los casos en que se vean involucradas personas con discapacidad y según la discapacidad de que se trate, como un medio para garantizar un claro entendimiento del proceso judicial y de las resoluciones. De ahí que esta sentencia se presente en un formato de tales características, en el que los ministros, en un lenguaje sencillo, se dirigen a Ernesto para explicarle la determinación que dictan.

Por otra parte, la Corte consideró que el estado de interdicción vulnera su derecho a una vida independiente y a ser incluido en la comunidad contenido en el artículo 19 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPC), pues se basa en un modelo de sustitución de voluntad en el que el tutor es quien decide todas las cuestiones sobre su vida. El derecho a comprender también es un tema vinculado al acceso a la información y fue evaluado por especialistas y periodistas en varios encuentros, como el llevado adelante en 2017 en La Rioja, promovido por la Fundación San Millán de la Cogolla, cuyas conclusiones dejan claro que es un derecho del ciudadano<sup>262</sup>.

El derecho a comprender el contenido de una resolución judicial también es de los ciudadanos que no se ven afectados por discapacidades específicas, pero que sí se encuentran discapacitados para comprender sin intermediación el lenguaje judicial o jurídico. Quien fuera Ministro de Justicia en España, Juan Carlos Campo, sostiene que “el lenguaje configura los límites de nuestro mundo. Hace años que trabajo por hacer el lenguaje jurídico más accesible para todos. (...) Tenemos derecho a una Justicia comprensible”<sup>263</sup>. “El lenguaje es un producto social, sin duda, la manifestación más importante de la cultura. Por tanto, no podemos pretender cambiarlo en unos días y menos aún en un sector para el que el lenguaje es su principal herramienta de trabajo. Sin embargo, sí podemos considerar de algún modo que la comunicación es un bien público. ¿Qué implicancias tiene una afirmación como esta? Que la comunicación debe estar a disposición de todos, ser universal y accesible. No podemos consentir que la comunicación actúe como un agente de marginación. Y marginación, inseguridad jurídica y merma de nuestros derechos es lo que puede generar un lenguaje jurídico oscuro y enrevesado”<sup>264</sup>.

---

<sup>262</sup> Conclusiones del XII Seminario Internacional de Lengua y Periodismo Lenguaje claro, un reto de la sociedad del siglo XXI - Red de Lenguaje Claro Argentina.

<sup>263</sup> Declaraciones realizadas en apoyo a la candidatura de la ciudad de Cádiz como sede del X Congreso Internacional de la Lengua Española, acción promovida por la Asociación de la Prensa de Cádiz. [https://www.diariodecadiz.es/cadiz/Congreso-Internacional-Lengua-ministro-justicia-Cadiz\\_0\\_1431457271.html](https://www.diariodecadiz.es/cadiz/Congreso-Internacional-Lengua-ministro-justicia-Cadiz_0_1431457271.html).

<sup>264</sup> Sánchez Hernández, A. (2009). *Razones y Objetivos creación Comisión de Modernización del Lenguaje jurídico*. Madrid.

Se consideran buenas prácticas en el discurso jurídico oral,<sup>265</sup> de acuerdo a un Comité especializado que definió en el caso español, las siguientes reglas:

a) **Claridad:** Sea claro en sus intervenciones. Es preciso evitar el lenguaje oscuro y críptico, la sintaxis complicada, la mala articulación, y simplificar en lo posible o, al menos, explicar el lenguaje especializado. Y evitar las preguntas oscuras, capciosas, sugerentes y las que pueden llamarse preguntas “trampa”.

b) **Brevedad;** Sea breve, evite los circunloquios. La brevedad va asociada frecuentemente a la claridad. Así, conviene renunciar al alargamiento innecesario de las expresiones léxicas y de las construcciones sintácticas.

c) **Relevancia:** Que lo que diga sea relevante o pertinente para la actuación que se lleve a efecto. En este sentido, es preciso evitar que el uso de un determinado tipo de lenguaje sea sólo un motivo de lucimiento personal. Es preciso evitar florituras lingüísticas, pues el prestigio se gana hablando de forma clara y adecuada. Y es preciso, a su vez, seleccionar lo que el ciudadano debe saber y entender, esto es, la información pertinente, y eliminar en lo posible el resto, por consabido o innecesario.

d) **Adecuación:** Tenga en cuenta al usuario, sus características socioculturales y actúe en consecuencia. Es necesario que estén bien diferenciadas las interacciones que se mantienen con otros profesionales y las actuaciones que se mantienen con los ciudadanos. Y tener presente que no se puede hablar como se escribe.

e) **Cortesía:** Sea modesto, colaborativo, amable, tenga tacto. En suma, sea cortés.

Entre las recomendaciones principales para el texto jurídico la representante del Ministerio de Justicia<sup>266</sup> en las Jornadas de presentación destacó:

- El discurso jurídico: es el elemento clave de la expresión, tanto oral como escrita, del lenguaje jurídico. Los textos y disertaciones han de ser coherentes y ordenados en sus contenidos, de manera que permitan un progreso ordenado de las ideas desde los

---

<sup>265</sup> Guastini, R., ob. cit..

<sup>266</sup> Se trata de Ana Sánchez Hernández, en su ponencia en la I Jornada de modernización del discurso jurídico.

argumentos fácticos y jurídicos hasta la conclusión lógica. Para alcanzar dicha coherencia, el informe detalla recomendaciones sobre la descripción, la narración y la argumentación.

- **El párrafo:** una buena ordenación y la adecuada organización de los párrafos contribuyen a conseguir un texto bien construido; un párrafo bien construido implica una fácil lectura y comprensión del conjunto. Estoy segura de que todos nos hemos topado con párrafos interminables, poblados de subordinadas que hace literalmente imposible comprender el texto, que obligan a lecturas sucesivas del mismo o a hacer esquemas gráficos que nos aporten información sobre el qué, el cómo, el cuándo, el dónde y el porqué.

- **La oración:** El informe señala que los textos jurídicos utilizan con excesiva frecuencia oraciones muy largas y complejas que se prolongan de forma innecesaria mediante el empleo de incisos y perífrasis, de expresiones redundantes, de locuciones que nada aportan o de secuencias que significan lo mismo. Debemos, por tanto, hacer un especial esfuerzo por emplear frases breves y de sintaxis más sencilla, debemos, en definitiva, recuperar el orden lógico del enunciado (sujeto, verbo y complementos).

- **La puntuación:** es común en los juristas un uso incorrecto de la coma y el punto y coma, y en el informe se recuerdan brevemente las reglas básicas de la puntuación.

- **La terminología:** como ya se ha señalado, no se recomienda abandonar el carácter técnico y específico del lenguaje jurídico, sino evitar las acepciones arcaicas, las locuciones latinas y aquellos términos cuyo uso, sin estar justificado jurídicamente, se ha consolidado en nuestra forma de expresarnos y resultan confusos, oscuros y crípticos. En este ámbito, la comisión recomienda a los profesionales del Derecho que hagan un especial esfuerzo por “traducir” o explicar los términos técnicos.

- Otros errores que se tratan en el informe son: el abuso de la estructura pasiva, el mal uso del gerundio, el uso incorrecto de las preposiciones, el abuso de las formas arcaicas del subjuntivo, el uso incongruente de los tiempos verbales y el mal uso de mayúsculas y minúsculas.

El segundo bloque, las recomendaciones a las instituciones, va más allá de la pura ortografía y pretende crear el marco institucional idóneo para devolver la relevancia que el uso del lenguaje nunca debió perder. “La ciudadanía -recuerda Sánchez Hernández- merece

que sus derechos no se vean vulnerados por el mal uso del lenguaje, todas las instituciones implicadas tienen la responsabilidad compartida de tomar medidas para garantizar el derecho a comprender<sup>267</sup>. En los últimos años se ha extendido en las oficinas públicas de diferentes países una preocupación por acercarse al ciudadano. Un ejemplo de este propósito es el convenio, suscrito el 26 de noviembre de 2014, entre la Real Academia Española (RAE) y el Consejo General del Poder Judicial de ese país, para dotar a la justicia española de un *Libro de estilo de la Justicia* y de un *Diccionario del español jurídico*. Los dos ya están en circulación. El Libro de estilo de la Justicia<sup>268</sup> aconseja sobre las maneras de librar al Derecho “de algunas adherencias históricas y expresiones que no resultan fácilmente comprensibles y que pueden sustituirse por construcciones lingüísticas más modernas y accesibles”. En el prólogo de esta obra, el presidente del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial, Carlos Lesmes Serrano, señala, refiriéndose a la abundante producción jurídica de España: “El ciudadano es el protagonista de la mayoría de las decisiones que se adoptan en el mundo jurídico, por lo que una sociedad avanzada, capaz de generar tan ingente cantidad de documentación, debe saber garantizar, al mismo tiempo, una comunicación fluida con el consumidor de la Justicia”. “El enorme valor de esta sistematización de pautas e estilo reside en el deseo de superar algunos usos inadecuados del lenguaje, poniendo a disposición de jueces, procuradores, ciudadanos y administraciones, una herramienta moderna y de gran utilidad para procurar cierta homogeneización de la producción jurídica escrita, equiparando nuestra Justicia a los sistemas jurisdiccionales europeos, como ocurre en el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que, desde hace años, dispone de un prontuario o vademécum de estilo”.

## 11.2. Holanda.

Holanda lleva adelante una campaña de lenguaje claro. Para aquel gobierno, se toma la decisión de llevar adelante la política de comunicación clara para que todos entiendan la

---

<sup>267</sup> Sánchez Hernández, A., ob. cit., p. 25.

<sup>268</sup> Real Academia Española; Consejo General del Poder Judicial.

información del gobierno. Ese es el propósito de la campaña Direct Clear. En el próximo período, se organizarán actividades para estimular y apoyar a los gobiernos en la búsqueda de un lenguaje claro.

¿Qué es una comunicación clara para el gobierno holandés? Los líderes del Estado holandés parten, de hecho, de que el lenguaje del gobierno no es claro y no es suficientemente comprensible para los ciudadanos y los empresarios. Como resultado, la comunicación y los servicios del gobierno son menos efectivos y accesibles de lo que deberían ser. Inmediatamente, se entiende por comunicación clara:

- Es la comunicación en la que tenés muy en cuenta a tus lectores.
- Aquella que se dirige en forma personal e informal.
- Es aquella que surge cuando escribes lo más claramente posible lo que quieres decir.
- Es aquella en la que apoyas tu texto con imágenes que describen.

La campaña holandesa organiza tres reuniones regionales con los encargados de la comunicación de organismos públicos, para intercambiar sobre el mejor enfoque para llegar a todos los ciudadanos con una comunicación clara. Se intercambian experiencias y consejos de diferentes organizaciones, que ya tienen experiencia en establecer políticas y organizar actividades de comunicación clara. Los grupos destinatarios de estas reuniones son: los funcionarios públicos en el campo de la comunicación, los encargados de servicios públicos, los que trabajan en la inclusión y la baja alfabetización. En Holanda se trabaja con la idea de integrar a las personas con baja formación educacional. En materia municipal ya se han lanzado programas de lenguaje fácil<sup>269</sup> para que participen activamente en la vida de la comunidad organizada en lo local. Así la agrupación política ChristenUnie presenta el programa electoral en lenguaje ciudadano para personas con bajo nivel de instrucción. Con oraciones más cortas, letras más grandes y fotos, ChristenUnie Middelburg<sup>270</sup> quiere facilitar que las personas con bajo nivel de aprendizaje entiendan el Programa de Elecciones. Es el

---

<sup>269</sup> <https://www.omroepzeeland.nl/nieuws/106991/Middelburgse-plannen-in-klare-taal>.

<sup>270</sup> <https://middelburg.christenunie.nl/>.

primer partido político en la Provincia de Zelanda (Países Bajos) que ha escrito su programa en un lenguaje "normal". Aproximadamente el 11% de la población en Walcheren es de baja alfabetización, según la Fundación de Lectura y Escritura. Esas personas tienen problemas para leer y escribir. Willemien Treurniet<sup>271</sup>, líder del partido de ChristenUnie Middelburg, quiere involucrar a este grupo objetivo en la política. "Quiero asegurarme de que todos cuenten, que estas personas se sientan consideradas y puedan participar en las elecciones sin complicarse demasiado", dice Treurniet. El ayuntamiento de Eindhoven quiere una comunicación clara con los ciudadanos. Es por eso que habrá una prueba con videos y animaciones de YouTube, entre otras cosas.

Comunicación clara para que cada persona de Eindhoven entienda lo que se escribe en las cartas y textos del municipio. Incluso aquellos que son menos competentes en lenguaje o tienen un bajo nivel de alfabetización. Es el resultado de una moción presentada por la concejala Jeanette Vos, de GroenLinks, también en nombre de 50Plus, CDA, PvdA, ChristenUnie, el SP, Denk y los ancianos Appèl Eindhoven. La moción recibió un apoyo unánime en el Consejo Deliberante. La moción fue motivada por la observación de que, a pesar de los numerosos intentos anteriores, las cartas o textos municipales en los sitios web siguen siendo muy difíciles de acceder. "Y no sólo estoy hablando de personas con una educación pre-vocacional o personas con un bajo nivel de alfabetización, eso también se aplica a las personas con una educación superior", dice la concejala en su argumento. Por lo tanto, defendió una prueba con videos de YouTube, animaciones digitales y códigos QR que vinculan a distintos sitios web. En materia judicial, la tendencia es a reclamar a los jueces que legitimen su rol y el del Derecho haciéndolo más comprensible utilizando el lenguaje claro. "Los juicios deberían ser más fáciles de entender", cree D66<sup>272</sup>. El partido gobernante quiere deshacerse del lenguaje complicado y caprichoso que los jueces a menudo usan hoy en día. Además, es hora de que haya más jueces de un origen no occidental, dice el eurodiputado Maarten Groothuizen. La confianza en los jueces sigue siendo alta en los Países Bajos, dice Groothuizen. Pero eso no es obvio. Por lo tanto, el gabinete debe convencer a los

---

<sup>271</sup> <https://www.omroepzeeland.nl/nieuws/103294/ChristenUnie-presenteert-verkiezingsprogramma-in-gewone-taal-voor-laaggeletterden>.

<sup>272</sup> El D66 es un partido político de orden nacional en Holanda.

jueces para que hablen el idioma de los holandeses comunes en sus juicios. Deben usar oraciones cortas y claras, el idioma de un estudiante de graduación medio.

La gente entiende mejor una declaración y la acepta antes, piensa el D66 MP. Y también aprende, de esta manera, cómo debe recurrir a un juez si alguien le causara daño. Las sesiones de publicidad de los juicios, mediante la transmisión vía Internet, también pueden ayudar, espera Groothuizen. En un periódico holandés se pudo leer el viernes 10 de mayo de 2019: [Los jueces penales en Holanda usan cada vez más un lenguaje claro en sus oraciones<sup>273</sup>.

Cada vez más jueces criminales están escribiendo sus juicios de tal manera que los lectores puedan seguir cómo han llegado a su juicio. Esto se desprende del informe anual<sup>274</sup> para 2018 del Poder Judicial. En los tribunales, el 78 por ciento de las sentencias cumplió con las llamadas directrices promis. En los tribunales, para la apelación, ese porcentaje es del 61 por ciento. Hace quince años, el Poder Judicial comenzó la mejora de la motivación del proyecto en sentencias penales (promis), lo que obliga a los jueces a explicar cómo llegan a un juicio o definición. Luego, los jueces acordaron que al menos la mitad de los juicios deben estar escritos en un lenguaje sencillo. En su informe anual 2018 el Poder Judicial holandés informaba oficialmente:<sup>275</sup>

No importa cuán accesible sea el Poder Judicial en muchos frentes, en el uso del lenguaje todavía hay margen de mejora. Los términos legales son complicados. Las construcciones de oraciones que usan los jueces y los secretarios judiciales son a menudo incomprensibles para las personas, quienes son el sujeto de una demanda. Y no sólo para ellos: el público en general también tiene que hacer un esfuerzo enorme para entender una declaración. Por eso, es importante que el lenguaje humano ordinario sea utilizado. Este enfoque se denomina lenguaje claro y encaja bien con la transparencia de los quieren difundir

---

<sup>273</sup> <https://www.nu.nl/binnenland/5861280/strafrechters-gebruiken-steeds-vaker-klare-taal-in-hun-vonnissen.html>.

<sup>274</sup> [https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Raad-voor-de-rechtspraak/Nieuws/Paginas/Methode-voor-helder-formuleren-uitspraken-steeds-vaker-gebruikt-door-strafrechters.aspx?pk\\_campaign=rssfeed&pk\\_medium=rssfeed&pk\\_keyword=Alle-landelijke-actualiteiten](https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Raad-voor-de-rechtspraak/Nieuws/Paginas/Methode-voor-helder-formuleren-uitspraken-steeds-vaker-gebruikt-door-strafrechters.aspx?pk_campaign=rssfeed&pk_medium=rssfeed&pk_keyword=Alle-landelijke-actualiteiten)  
Informes : <https://www.jaarverslagrechtspraak.nl/>.

<sup>275</sup> <https://www.jaarverslagrechtspraak.nl/assets/downloads/Jaarverslag-Rechtspraak-2018.pdf#page=16>.

la actividad judicial con claridad. El contenido del *Informe Anual Judicial 2018 (Klare Taalbokaal)*<sup>276</sup> es una de las iniciativas del Poder Judicial que promueve, premia y destaca el uso del lenguaje comprensible. Consiste en el premio de una copa, que se entrega cada año a los redactores de textos de fácil pronunciación, escritos en lenguaje sencillo. Un comité con gente, dentro y fuera del poder judicial, realiza una gran cantidad de pruebas de comprensibilidad y legibilidad de cada texto. Los jueces administrativos en Den Bosch ganaron el Klare Taalbokaal en 2018. Tenían resoluciones muy claras, tanto en forma escrita como leída en voz alta, dijo el presidente del jurado.

### **10.3 Francia.**

“La preocupación por simplificar el funcionamiento de la Administración ante los ciudadanos se materializa en la creación, en 1998, de la Commission pour les simplifications administratives (COSA). Esta comisión sucede a la Commission pour la simplification des formalités (COSIFORM) y al Centre de registrement et de revision des formulaires administratifs (CERFA), y se constituye como un órgano de estudio con el objetivo de impulsar medidas que contribuyan a la simplificación del funcionamiento de la Administración y del acceso a los organismos públicos por parte de los ciudadanos. La labor principal consiste en hacer más sencilla la tramitación de los procedimientos administrativos (por ejemplo, se ha establecido que las administraciones no podrán pedir a los ciudadanos documentos de los que ya disponen, lo que reduce el número de documentos que el ciudadano debe entregar a la Administración en cada uno de sus intercambios). Uno de los aspectos que requieren una mayor atención a la hora de simplificar el contacto de los ciudadanos con las administraciones, es el lenguaje que éstas usan en sus escritos, y así lo ha considerado también esta comisión. Por este motivo se crea, en julio de 2001, el Comité d’Orientation pour la simplification du langage administratif (COSLA). Este comité, constituido por

---

<sup>276</sup> Es una copa que se entrega a los ganadores del concurso Lenguaje Fácil dentro del Poder Judicial holandés.

lingüistas, asociaciones de usuarios y representantes de la administración, tiene como misión simplificar el lenguaje que usa la Administración, de modo que sea accesible a todos los ciudadanos. En el poco tiempo que lleva en marcha, este comité ha creado tres útiles dirigidos a los trabajadores de la administración pública, que están disponibles en la página web. Bajo el lema ¡Un langage claire, ça simplifie la vie! (¡Un lenguaje claro simplifica la vida!) se presentan tres herramientas que pretenden ayudar a los funcionarios a redactar sus textos de forma más simple y clara: una guía de redacción, un vocabulario y un programa informático que corrige los documentos.

La guía es la *Guide pratique de rédaction administrative*. El vocabulario permite traducir las palabras o expresiones complejas en palabras más claras para los ciudadanos. *Lara*, siglas que corresponden a Logiciel d'aide a la rédaction administrative, es una herramienta informática que va corrigiendo el documento según se va escribiendo: señala las palabras complicadas, las oraciones demasiado largas, las siglas no explicadas, etcétera, que el usuario escribe en el documento, y propone soluciones alternativas para esa construcción inadecuada. La COSLA, además, está realizando una labor útil y práctica: la puesta en marcha de estos principios de simplificación del lenguaje administrativo reescribiendo formularios y documentos reales, los más usados en la Administración francesa. Como se ha señalado, diez de estos documentos están reescritos en la *Guide pratique*. Los nuevos formularios pasan por el siguiente proceso: en un primer momento se presentan a los usuarios para que señalen todo lo que puede presentar problemas de comprensión. A continuación, y a partir del resultado de estas pruebas, se vuelven a redactar siguiendo los criterios que se muestran en la guía. Después se ofrecen a los lingüistas de la COSLA para su revisión y, por último, se ofrecen a asociaciones de usuarios 'frágiles', para que éstos comprueben la accesibilidad de las nuevas versiones. En estas nuevas versiones se cuida tanto la expresión lingüística como la presentación, que ha de ser agradable y ofrecer un documento claramente organizado visualmente<sup>277</sup>.

---

<sup>277</sup> <https://libros-revistas-derecho.vlex.es/vid/frances-documentos-administrativos-68053112>.

## 10.4 Colombia<sup>278</sup>.

¿Es posible que un ciudadano del común, aquel que monta en bus, que madruga a abrir su negocio o que labra la tierra, pueda ejercer con plenitud sus derechos si no comprende las normas, sentencias y otros documentos que emiten las entidades públicas? Definitivamente no. Los documentos públicos saturados de tecnicismos, vocablos extranjeros -especialmente del latín en los casos jurídicos-, metáforas complejas y estructuras narrativas indescifrables dificultan el ejercicio real de la democracia; excluyen y agreden al ciudadano. De poco o nada sirve garantizar el derecho a acceder a los documentos públicos, como lo establece la Constitución del '91, si esos escritos resultan impenetrables para el parroquiano que aspira a defender sus derechos. Reflexiones como éstas llevaron a la Procuraduría General de la Nación a pensar en una publicación dirigida al ciudadano común y corriente: el indígena que lucha contra la minería ilegal y la tala indiscriminada de los bosques, el vecino indignado por las irregularidades en la prestación del servicio de salud, el líder social amenazado y estigmatizado por sectores empecinados en la violencia, o el estudiante víctima de abusos en el programa de alimentación escolar. Así comenzó a gestarse la idea de escribir una serie de relatos en un estilo “simple y cristalino, como arroyo de campo”, tal como lo recomienda Truman Capote para los textos periodísticos. A esa forma de escribir se la denomina el estilo periodístico y se caracteriza por la sencillez, claridad y precisión del lenguaje, cualidades que le permiten llegar a amplias capas de la sociedad. Es decir, se trata de una forma de comunicación incluyente, aspecto que constituye un valioso activo en el ejercicio de la democracia. Con estas consideraciones se editó *El poder de la ciudadanía*, un libro de veinte relatos que la Procuraduría General de la Nación lanzó en la Feria Internacional del Libro de Bogotá (Filbo 2019), bajo el sello del Instituto de Estudios del Ministerio Público. “*El poder de la ciudadanía* refleja a esta Procuraduría Ciudadana. Es la construcción colectiva de un Ministerio Público que, fiel a los mandatos de la Constitución, actúa como vocero de la sociedad en la realización de derechos y la consolidación de la ética pública”, dijo el procurador general de la Nación, Fernando Carrillo Flórez, durante el acto

---

<sup>278</sup><https://www.procuraduria.gov.co/portal/index.jsp?option=net.comtor.cms.frontend.component.paginefactory.SPForoComponentPageFactory&action=view&key=95>.

de lanzamiento. En ese sentido, este libro busca llegar a los expertos y académicos, pero, también, a aquel colombiano que constituye la mayoría no ilustrada del país. Al fin de cuentas, esa entidad -como reza su lema- se ha propuesto trabajar con la Constitución en la mano, el corazón al lado de las víctimas y los pies en los territorios. Este objetivo cobra mayor importancia en una nación como Colombia, afectada por desigualdades, precaria infraestructura educativa y conflictos internos. Un informe divulgado en el 2018 por diferentes medios periodísticos señalaba que “el 62 por ciento de los jóvenes que terminaron el bachillerato no lograron acceder a educación superior, y el 40 por ciento de los niños y niñas que no asisten al colegio habitan en zonas de conflicto armado”. Ante este panorama es trascendental tender puentes entre instituciones y ciudadanía, mediante el uso de un lenguaje que llegue a todos. Si el Estado no es capaz de garantizar la educación superior a estos ciudadanos, al menos debe asegurarse de entregarles información comprensible y útil: datos, antecedentes y contextos que les permitan defender sus derechos en el complejo entramado institucional. Es decir, que los ciudadanos de esos lugares lejanos reconozcan en estas veinte crónicas y reportajes a una Procuraduría que habla como ellos.

En el caso colombiano, es loable la preocupación de la Procuraduría General de la Nación de tender puentes lingüísticos hacia el país de a pie. Desde esa perspectiva, “El poder de la ciudadanía” marca un hito en la historia del Ministerio Público, ya que en “lenguaje de la calle”, como lo definió uno de sus lectores, les explica a los ciudadanos los detalles y sus actuaciones en casos relevantes como el Programa de Alimentación Escolar (PAE), el abuso y la explotación sexual, y los planes de ordenamiento territorial. “En fin, para los colombianos que desconocen cómo, cuándo y por qué actúa el Ministerio Público, este libro constituye una poderosa herramienta para adentrarse, con un lenguaje sencillo, en la institución que los representa en la defensa de sus derechos y en la generación de una ética pública”<sup>279</sup>.

---

<sup>279</sup> José Navia. Artículo del diario *El Nuevo Siglo* del 9 de mayo de 2019, “El poder de la ciudadanía, libro institucional con lenguaje de la calle”.

## 12. ESPECIFICIDAD DEL ESTUDIO.

### 12.1. El derecho a entender como derecho humano.

Aquí identifico como *lenguaje de la administración* aquel que integra tanto las normas y expresiones de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial nacionales, provinciales y municipales, como el que forma parte de las manifestaciones de los organismos y entes descentralizados, servicios públicos estatales y privatizados, y demás actividades reguladas por el Estado en su carácter de “interés público”, como, por ejemplo, las obras sociales a través de la Superintendencia de Seguros de Salud. En la perspectiva socrática se propugnaba la formación de conciencia crítica en el pueblo y la búsqueda de “la mejor idea” merced al diálogo racional y extendido. “Sócrates interesa más a una democracia pluralista que a una democracia liberal”, sostiene Norbert Bilbeny. “La sociedad multicultural (en referencia a la de Atenas de la época), entiende mejor la búsqueda del acuerdo moral, consistente en una empresa humana común y abierta a todos, sin necesidad de basarse en un conocimiento especializado ni de adherirse a ninguna creencia particular. (...) La forma en que se distribuya el conocimiento y el poder a él asociado, denota la democracia con mayor precisión que la distribución de riqueza”<sup>280</sup>. Debemos advertir, como lo hace Zaffore, que “no debe confundirse conocimiento con información, pues la información es el mero dato, el insumo que utilizará la mente para crear conocimiento”. Coincidimos con el autor citado, en que “parece posible que la dinámica de la era digital ocasione que muchísimas personas, pese a convivir con enormes cantidades de información y conocimiento, no sepan discriminarlos<sup>281</sup> y, por ende, usarlos críticamente. (...) Parece también que la actual sociedad del consumo de información no derivará fácilmente en la

---

<sup>280</sup> Zaffore, J., ob. cit..

<sup>281</sup> Entiende por discriminar el proceso que el cerebro realiza al separar el objeto de atención del entorno en que se encuentra.

sociedad del conocimiento para el gobierno, pues para ello, el conocimiento de los asuntos públicos debe extenderse horizontalmente junto con la conciencia crítica”<sup>282</sup>.

Hay derechos de primera generación, que tienen que ver con la libertad –por ejemplo, a no ser detenido ni preso arbitrariamente-; hay también derechos de segunda generación, que guardan relación con la participación –por ejemplo, el de elegir y ser elegido para cargos de representación popular-; y hay, asimismo, derechos de una tercera generación, los cuales se asientan en valores tales como la igualdad y la solidaridad: por ejemplo, el derecho a la salud, a la educación, al trabajo, y a una previsión oportuna y justa. En este sentido, es interesante la mirada de Eva Martínez Sampere, cuando vincula igualdad con desarrollo personal. “El disponer de un mínimo vital es ‘conditio sine qua non’ para el disfrute de la ciudadanía. La desigual condición social de las personas, la cual se quiere presentar como consustancial a la vida humana en la Tierra, del mismo modo que se pretende hacer con las demás desigualdades sociales, ha sido humanamente creada y es, por tanto, humanamente modificable”<sup>283</sup>. Para la autora citada, ese mínimo, dado la complejidad humana no garantiza una vida plena. Es que los individuos deben afrontar varias desafíos y barreras en el conocimiento que constituyen estímulos o paredones infranqueables. Citando a J.K. Galbraith, señala que existe, por un lado, una pobreza estructural y, por otro, pobres concretos, que quizás con educación pueden salir de esa condición. Y agrega: “En este mundo no hay población educada que sea pobre, ni población no educada que no lo sea”<sup>284</sup>. La pobreza es, para Sampere, “la única y verdadera frontera entre los seres humanos. Quienes la aceptan, bajo cualquier justificación posible, sólo pretenden mantener sus privilegios, dado que les otorgan poder sobre las demás personas”.

Como sostiene Amartya Sen, propugnamos entender el concepto de desarrollo como libertad, en el que la pobreza y la falta de oportunidades económicas son vistas como obstáculos en el ejercicio de libertades fundamentales. Desarrollo significa entonces expandir la libertad de los seres humanos. La barrera del acceso a la información es una afectación al

---

<sup>282</sup> Idem ant.

<sup>283</sup> Martínez Sampere, E. La Universalidad de los Derechos Humanos. *Thémata, Revista de Filosofía* n° 39. Ver <http://institucional.us.es/revistas/themata/39/art6.pdf>

<sup>284</sup> Frase de Amartya Kumar Sen, economista indio de etnia bengalí. En 1998 fue laureado con el Premio Nobel de Economía.

derecho a entender el entorno que rodea al ser humano y, por tanto, una barrera que viola un derecho fundamental. Como se estableció en la Declaración de Derechos Humanos de Viena<sup>285</sup>, “todos los derechos humanos tienen su origen en la dignidad y el valor de la persona humana, y que ésta es el sujeto central de los derechos humanos y las libertades fundamentales, por lo que debe ser el principal beneficiario de esos derechos y libertades y debe participar activamente en su realización”. La Carta de Santo Domingo<sup>286</sup> señala, por su parte, que “el libre acceso de las personas a las fuentes de información pública es un derecho humano universal y un principio democrático inherente al derecho a la información, a la libertad de expresión y de prensa. El libre acceso a la información pública garantiza la participación ciudadana en la toma de decisiones de interés público”. Aquí debemos aclarar que el acceso es completo cuando la información se comprende y que ello también incide en la toma de decisiones privadas que, a la larga, favorecen la igualdad o, por el contrario, profundizan la exclusión.

Justamente la política pública de lenguaje fácil favorece a la primera etapa del proceso de conocimiento que es justamente acceder a la información en forma más sencilla, favoreciendo al acceso de derechos, a una participación igualitaria en asuntos públicos y al propio desarrollo de la persona con todos sus potenciales que no se desplegarían, en algunos casos, por falta de entendimiento. En Europa se determinó que alrededor del 30 % de la población tiene alguna dificultad lectora<sup>287</sup>, con causas en la falta de formación, pérdida del hábito de lectura, discapacidades varias, etcétera. Según el informe de la Comisión de Modernización del Lenguaje Jurídico, emitido por el Ministerio de Justicia de España (2010), hasta el 82 % de los ciudadanos considera al lenguaje jurídico excesivamente complicado y difícil de entender<sup>288</sup>. Para el Instituto de Lectura Fácil de Sevilla España “una de cuatro personas tiene dificultades para comprender la información que lo rodea”<sup>289</sup>. El Foro

---

<sup>285</sup> Ver [https://www.ohchr.org/Documents/Events/OHCHR20/VDPA\\_booklet\\_Spanish.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Events/OHCHR20/VDPA_booklet_Spanish.pdf) .

<sup>286</sup> Julio del 2002, UNESCO, Jornadas sobre “Marcos Legales que garantizan y promueven el libre acceso de los ciudadanos y de los medios de comunicación a las fuentes de información pública: Análisis de casos en América Latina”.

<sup>287</sup> Dato aportado por la Licenciada Claudia Poblete, investigadora chilena, en el Primer Encuentro de Buenas Prácticas en Lectura Fácil y Lenguaje Claro, organizadas por [www.Lenguafranca.org](http://www.Lenguafranca.org) y COPIDIS en Buenos Aires el 28 y 29 de septiembre de 2018.

<sup>288</sup> <http://lenguajeadministrativo.com/wp-content/uploads/2013/05/cmlj-recomendaciones.pdf>.

<sup>289</sup> Instituto de Lectura Fácil.

Nacional para la Alfabetización Informativa de Estados Unidos sostuvo que la AI<sup>290</sup> es una herramienta esencial y necesaria para competir con éxito en una economía a nivel mundial cada vez más independiente, más interconectada en información e infraestructura de la tecnología de la comunicación. “Se debe considerar como un derecho humano fundamental, ya que la alfabetización informativa no es sólo un agente de cambio social, sino que sirve como puente hacia la justicia social y oportunidad económica en el país y en el extranjero”<sup>291</sup>. Comprender el lenguaje judicial, como acceso efectivo a la Justicia, debe considerarse un derecho humano en orden a que representa “la puerta de entrada para las personas a los distintos cauces institucionales provistos por los Estados para la resolución de sus controversias”. Por otro lado, a las obligaciones de abstenerse de incurrir en violaciones, “los Estados tienen la obligación positiva de remover los obstáculos que impiden o limitan el acceso a la Justicia”<sup>292</sup>. El límite viene cuando una amplia gama de la población no conoce sus derechos y no comprende el mínimo lenguaje jurídico básico. Así lo revela el estudio de las necesidades jurídicas insatisfechas realizadas en Argentina. El mundo actual, además, asiste a un desafío enorme en materia de migraciones. Estas migraciones ponen en jaque el problema del entendimiento en general y del conocimiento de las normas jurídicas locales, y de las habilidades humanas para vivir con las ventajas del mundo moderno, en igualdad de condiciones en el acceso a la información indispensable para ello. En la Argentina, lamentablemente, los problemas de comprensión de textos de los niños y jóvenes se observan hace años también en estudiantes de nivel universitario: “El 52% de los egresados no sólo no comprende lo que lee; tampoco puede exponer una idea en un minuto” afirma el lingüista Pedro Barcia. “La comprensión es básica en la vida. La forma de descalificar a una persona, es como que yo le preguntara a usted: ¿Entiende lo que le digo? Esa forma desestima al interlocutor, que parece que no está a la altura de lo que yo estoy diciendo. Eso en lo oral; en lo escrito es más grave todavía, porque no hay forma de resarcirse de esa situación. Y en la sociedad democrática es capital que la gente, en primer lugar, se entienda oralmente porque la oralidad es más de la mitad de la vida del hombre, la escritura es secundaria en esto. Sin

---

<sup>290</sup> Alfabetización Informativa.

<sup>291</sup> Alfin argentina.

<sup>292</sup> Pérez Curci, J.I. (2015). El derecho fundamental de acceso a la justicia. Una visión desde la perspectiva interamericana, pp. 42-63. Ver <http://dx.doi.org/10.17793/ric.v3i5.685>.

embargo, la educación generalmente invierte en los planos y no se preocupa por la oralidad. Un defecto grave de nuestra situación educativa es que comienza la comprensión recién con la lecto-escritura. Y es un error grave porque es como si el chico hasta los 6 años no hubiera necesitado comprender nada, y la vida es comprensión, comprensión de gestos, comprensión de indicaciones, de carteles, de pautas que se le dan, de consignas, antes de leer y escribir. Sin embargo, lo curioso es que en este campo la bibliografía, en casi todas las lenguas, en un 98%, se ha llevado la atención hacia la lecto-escritura y se ha desatendido todo lo que en realidad son las primeras formas comunicativas”, agrega Barcia<sup>293</sup>.

## **12.2. Derecho humano a comprender y la educación formal.**

La educación formal es el primer peldaño, luego aparece la propuesta de la Unesco de abordar la Educación Mediática e Informativa y lo que posteriormente propone esta tesis es incorporar otra dimensión que complete las habilidades que requiere la sociedad actual, con la consolidación del derecho humano a comprender que obligaría a los Estados y empresas privadas a implementar la plataforma de lenguaje claro y lectura fácil para contribuir a igualdad de trato y consideración.

La educación es un derecho básico protegido por diversas convenciones internacionales. Representa la condición base para desenvolverse en la sociedad y lograr comprender la información que circula. “En la actualidad, más de 774 millones de jóvenes y adultos del mundo –prácticamente uno de cada cinco adultos– no han adquirido las competencias básicas de cálculo numérico, lectura y escritura requeridas para garantizar su plena participación en la sociedad. De hecho, en algunas regiones densamente pobladas, el número de analfabetos absolutos sigue en aumento. El término ‘sociedades del conocimiento’ se ha vuelto de uso común. Sin embargo, el hecho de que la generación, transmisión y transformación del conocimiento usualmente dependen de la escritura, ya bien se manifieste

---

<sup>293</sup> <https://www.infobae.com/sociedad/2017/01/01/el-52-de-los-egresados-no-solo-no-comprende-lo-que-lee-tampoco-puede-exponer-una-idea-en-un-minuto/>.

este en el papel, en la pantalla de la computadora o en teléfonos celulares, no siempre es reconocido. Las personas que no cuentan con competencias de alfabetización se ven excluidas de estos circuitos del conocimiento e incluso de la más básica información necesaria para la vida cotidiana”<sup>294</sup>. Cobra especial relevancia que “la alfabetización nunca antes había sido más necesaria para el desarrollo, dado que es vital para todo tipo de comunicaciones y aprendizajes, y una condición sine qua non para tener acceso a la actual sociedad del conocimiento. Ante la profundización de las brechas socioeconómicas y las crisis mundiales del agua, el alimento y la energía, la alfabetización representa un instrumento de supervivencia en un mundo altamente competitivo. La alfabetización lleva al potenciamiento en tanto que el derecho a la educación incluye el derecho a ser alfabetizado, un requisito fundamental para el aprendizaje a lo largo de toda la vida y un vehículo esencial para el desarrollo humano y alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). (...) Los entornos sociales son entornos alfabetizados. La comunicación a través de la lectura y la escritura forma parte de toda sociedad. Los organismos mundiales, los gobiernos nacionales y las organizaciones comunitarias dependen de estas destrezas para tomar decisiones, difundir conocimientos y planificar y documentar diversas iniciativas. Por su parte, las personas hacen uso diario de estas habilidades en sus transacciones, actividades de aprendizaje y de recreación, y al momento de establecer contactos a través del tiempo y la distancia. Las personas alfabetizadas toman a la alfabetización por descontado, aunque aparentemente para muchos sigue siendo una meta inalcanzable”<sup>295</sup>.

Recién se comienza a evaluar el impacto del COVID 19. Sin embargo, muchos expertos indican que se está agudizando la desigualdad. Para la UNESCO, la pandemia afectó a más de 100 millones de niños, que no han alcanzado las competencias mínimas<sup>296</sup>.

Como puntos de convergencia entre la alfabetización y derechos humanos cabe considerar:

---

<sup>294</sup> Matsura, K. (2008). *El desafío de la alfabetización en el mundo*. París: UNESCO.

<sup>295</sup> UNESCO, *Desafío de la Alfabetización Mundial*, París, 2008.

<sup>296</sup> Ver gacetilla de prensa: Cien millones más de niños sin las competencias mínimas de lectura debido a la COVID-19 – La UNESCO reúne a los ministros de educación.

- La alfabetización es un derecho humano<sup>297</sup> y está implícito en el derecho a la educación reconocido en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948. No hay educación posible si no se cuenta con competencias básicas de alfabetización. No se trata sólo de tener acceso a la alfabetización, ya sea a través del sistema escolar formal o de programas no formales, ya que la calidad de dichos programas también es una consideración importante.

- La adquisición de competencias básicas de alfabetización no debe visualizarse como el objetivo final, sino, más bien, como una herramienta para la ciudadanía activa y un vehículo que permita aspirar a otros derechos, civiles, políticos, económicos o sociales. Quienes pueden utilizar competencias de alfabetización en la defensa y materialización de sus derechos legales, tienen una significativa ventaja sobre quienes no tienen la capacidad de hacerlo. A través de la alfabetización, las personas adquieren los medios que posibilitan su participación en el ámbito social.

- La relación de la alfabetización con los derechos humanos también incluye el contenido de los programas. Las clases de alfabetización son espacios donde los educandos, principalmente mujeres, reciben información acerca de sus derechos y desarrollan habilidades para reclamarlos, defenderlos y promoverlos. Muchos proveedores de servicios de alfabetización ya vinculan las actividades de capacitación en competencias básicas con lecciones en derechos humanos y civiles.

- En la proclama de Barack Obama del 2009, referida a la Alfabetización Informativa, se advierte que “más que el simple acceso a los datos, también hemos de aprender las habilidades necesarias para comparar, y evaluar la información para cualquier situación. Este nuevo tipo de alfabetización también requiere de competencias con la comunicación tecnológica, incluidas computadoras y dispositivos móviles que pueden ayudar en nuestro día a día a la toma de decisiones. Además de las habilidades básicas de lectura, escritura y aritmética, es igualmente importante que nuestros estudiantes se les dé las herramientas necesarias para aprovechar la información disponible para ellos. La capacidad

---

<sup>297</sup> Ver video del Instituto de Andalucía de la Administración Pública Española: <https://youtu.be/U5fSxuaKxxM>.

de buscar, encontrar y descifrar la información puede ser aplicada a un sinnúmero de decisiones de la vida, ya sea financiera, médica, educacional, o técnica”<sup>298</sup>.

### **12.3. Alfabetización informacional.**

El Foro Nacional para la Alfabetización Informacional de Estados Unidos sostiene, entre otros puntos, que la alfabetización o lo que llamo en este trabajo el derecho a entender, “*se debe considerar como un derecho humano fundamental ya que la alfabetización informacional no es sólo un agente de cambio social, sino que sirve como puente hacia la justicia social y oportunidad económica en el país y en el extranjero*”. Para los promotores de este reconocimiento de derechos, la alfabetización propuesta ofrece “*las competencias necesarias del siglo XXI y así aumenta las ventajas competitivas...para asegurar la prosperidad a largo plazo*”. Para ellos se debe transformar la enseñanza tradicional, y adaptarla a los modos de aprendizaje con modernas estrategias centradas en la rápida y profunda transformación de la información y la tecnología de la comunicación. El Foro habla de políticas públicas y reconoce el derecho humano a entender en el contexto de la sociedad de la información. Lo que nosotros pregonamos en este estudio es la contracara del derecho civil a poder exigir: comprender el marco legal que me genera una serie de obligaciones como ciudadano y que, en la vida, me obliga a tomar decisiones sin la comprensión o el acceso al lenguaje que me permitan tener, aunque sea, una chance de elegir la mejor.

En este orden de cosas, cabe considerar lo establecido en la Declaración Grünwald de 1982, la Declaración de Alejandría de 2005, y la Agenda de París de la UNESCO de 2007, todas relacionadas con la Alfabetización Mediática e Informacional (AMI)<sup>299</sup>. También hay que hacer referencia al Marco de Competencias TICs para profesores (UNESCO 2008)<sup>300</sup>,

---

<sup>298</sup> Alfin argentina, cit..

<sup>299</sup> La Unesco ha puesto foco en la Alfabetización Informacional como una herramienta de valor para una participación democrática e igualitaria.

<sup>300</sup> <http://www.oei.es/historico/tic/normas-tic-marco-politicas.pdf> .

donde se puede observar la relevancia que ya le asignaba esta institución a las nuevas competencias. La formación profesional de los docentes se integra en un marco más vasto de reforma de la educación, en un momento en que los países están reexaminando sus sistemas educativos para producir las competencias del siglo XXI. La formación profesional de los docentes es necesaria para la creación de una mano de obra competitiva, para la cohesión social y para el desarrollo individual. El proyecto relativo a las Normas UNESCO sobre Competencias en TIC para Docentes, se sitúa en un marco político más amplio de reforma de la educación y desarrollo sostenible. La educación es una función fundamental de todo país o comunidad y, como tal, responde a toda una serie de metas y objetivos, entre las que figuran:

- Inculcar valores fundamentales y transmitir el legado cultural.
- Apoyar el desarrollo personal de los jóvenes y adultos.
- Promover la democracia —especialmente entre las mujeres y las minorías— e incrementar su participación en la sociedad.
- Impulsar el entendimiento entre las culturas y la solución pacífica de conflictos, y mejorar la salud y el bienestar.
- Apoyar el desarrollo económico, reducir la pobreza y aumentar la prosperidad de todos<sup>301</sup>.

Zaffore propone llevar el Derecho a una ciencia aplicada, en el sentido que la da a la epistemología, a la que se considera como ciencia de las ciencias. Es por ello que sostiene que “el derecho es conocimiento aplicado a la regulación de la conducta humana, es decir, una ciencia normativa del comportamiento del ser humano con relación a otros hombres y al entorno natural y cultural común. (...) El derecho, en cuanto es la formalización de la lingüística operativa de la política, puede ser introducido en el campo de la ciencia en tanto norma o propuesta normativa sea considerada como una hipótesis, contrastable con toda la realidad implicada. O sea, lo opuesto a los postulados por Kant. Su propósito es establecer al Derecho como ciencia normativa del comportamiento socialmente significativo, o sea, que

---

<sup>301</sup> Normas UNESCO sobre Competencias en TIC para Docentes. OEI, página 2: <http://www.oei.es/tic/normas-tic-directrices-aplicacion.pdf>.

afecte la evolución de personas y agrupamientos”. Para poder realizar ese acercamiento, se propuso llevar al Derecho del campo de la objetividad basada en la crítica racional, la epistemología y la metodología: “Es decir el viejo logos”. Buscó mudar de la subjetividad inherente a los saberes argumentativos basados en sistemas de preferencias ideológicas predominantes (axiología). Para Zaffore, el Derecho debe ser una ciencia de convergencia interdisciplinaria y de conexión transdisciplinaria, en la medida que utiliza modelos intelectuales –hipótesis y teorías- que trascienden a la disciplina. En el derecho-ciencia “convergen todas las ciencias y todos los modelos conceptuales pertinentes para la inacabable construcción de la humanidad en sus dimensiones ontogénicas y filogénicas”. Sostiene que, como saber argumentativo y memorístico, el Derecho actual tiene la aptitud para ocultar los intereses prevalentes, aun los ilegítimos e incluso los ilegales. Considera a la política como la etapa “prejurídica” del proceso formativo de la voluntad colectiva. El contexto político admite una mera opinión, la intuición, la retórica para la persuasión y, por tanto, cualquier expresión de la subjetividad y el irracionalismo, incluyendo según él, la manipulación simbólica y la presión fáctica sobre las voluntades. Por ello, Zaffore considera inconsistentes con la democracia las prácticas culturales y educativas encaminadas al acondicionamiento y la socialización para el control simbólico ulterior por medio de la persuasión. Por lo que propone sustituirlas por la *generación de* “aptitud crítica para el entendimiento” desde la objetividad, entendida como racionalidad expuesta. La norma jurídica es vista como “un par de hipótesis expuestas –criticables, por ende- referidas, la primera a la determinación real del problema o necesidad individual o colectiva y, la segunda, a la selección de acciones, prohibiciones o imputaciones destinadas a resolverlo y satisfacerla”<sup>302</sup>. La representación del Derecho como conocimiento, y no como mero poder predominante, exige que se lo aparte del plano del discurso argumentativo, en cuanto es el instrumento práctico de las ideologías y la subjetividad, y ponerlo en el plano de la racionalidad expuesta a la crítica y, por ende, de la objetividad. ¿No es éste un criterio científico? Durante mucho tiempo se confrontó a la ciencia y al Derecho, atribuyéndole a la primera el objetivo de ‘descubrir’ leyes ‘eternas’, mientras que al Derecho se lo considera una contingencia histórica, social y cultural. Zaffore nos recuerda que “la física del siglo XIX y comienzos del XX, y otras ciencias básicas, han

---

<sup>302</sup> Zaffore, J. *Mass media, derecho y poder...*, ob. cit.

demostrado falencias y los errores del sentido común como productor de conocimiento, tanto en el plan de lo infinitamente grande y de lo infinitamente pequeño. Por su parte, la epistemología emergente de la revolución intelectual producida por la cuántica y la relativística, parece haber demostrado las falencias de la linealidad del sentido común para comprender sistemas complejos, entre ellos, el ser humano y la sociedad humana”. El Derecho, al mantenerse en el aislamiento de lo argumentativo e ideológico, no avanza como las ciencias, ni confronta sus saberes con la objetividad de aquélla. Para Zaffore se ha dedicado a desarrollar “un puro relativismo” o una “pretendida asepsia”, sea política, histórica o moral, que en los hechos implica aceptar lo vigente, cualesquiera sean sus efectos sobre los seres humanos implicados. El relativismo sólo favorece al que posee más poder concreto, quien simultáneamente impondrá su verdad y su voluntad, pues –pese a las apariencias de libertad- no debe confundirse con la objetividad cognoscitiva. O sea que, por otra vía, también sustenta al poder dominante, cualquiera que sea su naturaleza sistémica.

## **12.5. Ampliatorio del derecho a la información.**

El fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación de octubre de 2013, cuando declaró la constitucionalidad de la nueva ley de medios de la Argentina, definió al derecho a la información “como la faz colectiva de la libertad de expresión”<sup>303</sup>. “Que en su faz colectiva -afirma la CSJN-, la libertad de expresión es un instrumento necesario para garantizar la libertad de información y la formación de la opinión pública. Desde este punto de vista, la libertad de expresión se constituye en una piedra angular de la existencia de una sociedad democrática como sistema de autodeterminación colectiva, por el cual los individuos toman decisiones que fijan las reglas, principios y políticas públicas que regirán el desenvolvimiento de la sociedad política”<sup>304</sup>. Como lo ha manifestado la Corte Suprema de los Estados Unidos: “Se trata de la esencia misma del autogobierno” (Garrison v. Louisiana). Para una participación ciudadana en un contexto de igual trato y consideración, igualdad protegida por

---

<sup>303</sup> <https://www.cij.gov.ar/nota-12394-La-Corte-Suprema-declar--la-constitucionalidad-de-la-Ley-de-Medios.html>.

<sup>304</sup> OC 5/85 párrafo 70 y casos “Herrera Ulloa” párrafo 112.

las Convenciones de Derechos Humanos, el Estado debe desarrollar políticas públicas que permitan a las personas acceder de la forma más sencilla a esa información que vemos tan decisiva para el desarrollo individual y social. El ciudadano, por su parte, tendría derecho de reclamarle al Estado que presente su información en un lenguaje claro, para garantizar la oportunidad de los sectores menos aventajados en el dominio de los lenguajes técnicos. La CSJN se refiere al tema cuando afirma que “Esta decisión colectiva supone que las elecciones de los individuos se realizan en el contexto del debate público, tal como lo ha expresado el juez Brennan de la Corte Suprema de los Estados Unidos en el célebre caso ‘New York Times v. Sullivan’, debe ser desinhibido, fuerte y ampliamente abierto (376 U.S. 254, 1964)”.

La CSJN recuerda en este fallo que ya había afirmado que la libertad de expresión no sólo atañe al derecho individual de emitir y expresar el pensamiento, sino incluso al derecho social a la información de los individuos que viven en un Estado democrático (doctrina\_fallos: 306:1892; 310:508). La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha manifestado que la libertad de expresión resulta “condición 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” (OC 5/85, párrafo 70)<sup>305</sup>. Para garantizar el acceso a la información no es suficiente garantizar el pluralismo de fuentes en materia de medios de comunicación, como si fueran ellos los únicos productores o generadores de información. Para ello debemos ponernos de acuerdo en que información es algo más que lo que emiten los medios.

La información que genera el Poder Ejecutivo, el parlamento o las resoluciones judiciales son, también, fuente informativa del ciudadano para orientar una toma de posición o una decisión. Lo mismo ocurre con las empresas privadas cuando, por ejemplo, ponen a la venta productos alimenticios con deficiente información impidiendo al consumidor tener la oportunidad de decidir sobre su salud alimenticia.

Carlos Nino, citado por la Corte Suprema, ha afirmado que “para que los consensos surjan es necesario el debate de voces múltiples, que puedan expresarse e interactuar en

---

<sup>305</sup> <https://www.cij.gov.ar/nota-12394-La-Corte-Suprema-declar--la-constitucionalidad-de-la-Ley-de-Medios.html>.

situaciones igualitarias, con idéntica capacidad de introducir temas en la agenda”<sup>306</sup>. Esa igualdad no se alcanza si detectamos ciudadanos que no comprenden el lenguaje de la administración y se ven compelidos a renunciar, al hacer o dedicar recursos económicos que no tienen para pagar honorarios de profesionales que le resuelvan la vida cuando, con una política de lenguaje claro, esa minusvalía se reduciría. En un sistema democrático no pueden permitirse ventajas surgidas ex ante, permitiendo que la administración ejerza un poder no democrático y oscuro, y que grupos sociales dominen al resto por el control de los lenguajes técnicos. En relación a los medios de comunicación como mediadores en la información pública, la intervención estatal para garantizar la faz colectiva de la libertad de expresión es doctrina pacífica de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que afirmó: “la equidad debe regir el flujo informativo”. ¿Y esa equidad en el flujo informativo no corresponde reclamárselo al propio Estado? No puede haber participación democrática sin un lenguaje ciudadano que nos empareje en posibilidades y contemple como política de Estado a todos los ciudadanos, incluidos los que tengan dificultades de comprensión y, por supuesto, a los migrantes, desde el momento que les permite ingresar y disfrutar, como corresponde, con los mismos derechos garantizados por la Constitución Nacional.

La UNESCO en una parte de su Constitución sostiene: “Los Estados partes en la presente Constitución, persuadidos de la necesidad de asegurar a todos el pleno e igual acceso a la educación, la posibilidad de investigar libremente la verdad objetiva y el libre intercambio de ideas y de conocimientos, resuelven desarrollar e intensificar las relaciones entre sus pueblos, a fin de que éstos se comprendan mejor entre sí y adquieran un conocimiento más preciso y verdadero de sus respectivas vidas”. No existe un verdadero acceso pleno e igual a la información generada por cada Estado, si queda emitida en un lenguaje técnico que discrimina y obliga a la contratación de profesionales para interactuar con él en forma eficaz. Todo ciudadano, no poseedor del lenguaje técnico, que en Argentina ha intentado hacer un trámite ante la AFIP<sup>307</sup> o ante ANSES<sup>308</sup>, se encontró con una muralla lingüística y funcional que lo obligó a contratar profesionales. Sin esos profesionales es

---

<sup>306</sup> *La constitución de la democracia deliberativa*, Gedisa, Barcelona, 1997.

<sup>307</sup> Agencia Federal de Impuestos (AFIP).

<sup>308</sup> Administración Nacional de Servicios Sociales (ANSES) Jubilaciones.

probable que se pague un alto costo en cada decisión, sea en tiempo, dinero o en decisiones erradas que pueden causarle al ciudadano importantes perjuicios, a diferencia de los que dominan el lenguaje o tienen dinero para sortear el problema<sup>309</sup>. “Vivimos un mundo en donde la calidad de la información<sup>310</sup> que recibimos influye en gran manera sobre nuestras elecciones y acciones subsiguientes, incluyendo nuestra capacidad para disfrutar nuestras libertades fundamentales y habilidades para la autodeterminación y el desarrollo”<sup>311</sup>. Para la UNESCO, en su libro sobre AMI, dirigido a docentes, el concepto de información está definido como “un término amplio que puede cubrir datos; conocimiento derivado de estudio, experiencia o instrucción; señales y símbolos. En el mundo mediático, la información a menudo se describe como el conocimiento de eventos específicos o situaciones que han sido recopiladas o recibidas a través de la comunicación, inteligencia o informes de noticias”<sup>312</sup>. En España, con motivo de la presentación del informe de la Comisión de Modernización del Lenguaje Jurídico, en septiembre de 2011<sup>313</sup>, se dejó sentado el reconocimiento de un nuevo derecho llamado “derecho a comprender”. Una funcionaria del Ministerio de Justicia avanzó hacia el derecho a la información cuando afirma que “la comunicación es un bien público” y se pregunta: “¿Qué implicancias tiene una afirmación como ésta? Que la comunicación debe estar a disposición de todos, ser universal y accesible. No podemos consentir que la comunicación actúe como una agente de marginación, Y marginación, inseguridad jurídica y merma de nuestros derechos es los que puede generar un lenguaje jurídico oscuro y atravesado. Asimismo, dificulta la labor de control de actuaciones públicas por la ciudadanía, produce desconfianza y, a consecuencia de ello, una forma de pasividad o cierto fatalismo social”<sup>314</sup>.

---

<sup>309</sup> En Holanda, hasta los estudiantes con sus primeros empleos ya están familiarizados con sus declaraciones de rentas, que son muy sencillas y adaptadas al lenguaje ciudadano.

<sup>310</sup> Si el concepto información se amplía al que generan el sector público y privado, estamos más cerca de comprender el verdadero desafío del ciudadano actual.

<sup>311</sup> Kärklins, J. *Alfabetización Mediática e informacional, Currículum para profesores*.

<sup>312</sup> Glosario de términos.

<sup>313</sup> [https://es.wikipedia.org/wiki/Comisi%C3%B3n\\_de\\_Modernizaci%C3%B3n\\_del\\_Lenguaje\\_Jur%C3%ADdico](https://es.wikipedia.org/wiki/Comisi%C3%B3n_de_Modernizaci%C3%B3n_del_Lenguaje_Jur%C3%ADdico).

<sup>314</sup> Sánchez Hernández. A., ob.cit.

## 12.6. Como derecho de incidencia colectiva.

El sistema procesal liberal, custodio de la propiedad y de las acciones individuales, quedó obsoleto con la evolución de la sociedad, sus formas de organización, producción y cooperación. Por ello nacen nuevas demandas hacia el Poder Judicial que refieren a procesos colectivos diferentes a los litisconsorcios. Como bien señala Osvaldo A. Gozáini: “La necesidad de producir cambios comenzó hace mucho tiempo, sobre todo en la década del ‘80 del siglo XX, cuando aparece el concepto de intereses colectivos, los cuales vienen a constituir una categoría sensiblemente alejada del concepto tradicional de derecho subjetivo, que en nuestra tradición jurídica está ligado a la protección del derecho propio vinculado con la propiedad de cuanto se tiene. En lo colectivo no hay suma de interesados, es decir, no constituye un litisconsorcio. Recrea una perspectiva o visión diferente de los problemas en litigios donde esté presente un foco de distorsión común, que altera grupos de personas o derechos de masa. En ellos subyace la filosofía de la solidaridad, alejada de cualquier individualismo social de raíz primitiva, como medio más eficaz para defender intereses comunes”<sup>315</sup>. La CSJN en el ya mencionado fallo sobre la ley de medios, sostuvo que “a diferencia de otros mercados, en el de las comunicaciones, la concentración tiene consecuencias sociales que se manifiestan sobre el derecho a la información, un bien esencial para las libertades individuales”<sup>316</sup>. La Corte Suprema define a la información como un bien, y avanza directamente a someter a ese bien en el estándar de los derechos de los consumidores, como derecho a una comunicación transparente y como derecho de incidencia colectiva al decir: “El espíritu de la ley es coherente con el derecho de los consumidores a la información y con la defensa de la competencia. El primer derecho previsto en el artículo 42 de la Constitución Nacional, favorece el acceso a voces plurales.” (Fallo: página 57).

---

<sup>315</sup> López Alfonsín; M., Berra, E. y Sparaccarotella, S., ob. cit.

<sup>316</sup> En la proclama del 1 de octubre, Barack Obama sostiene “Una ciudadanía informada y educada es esencial para el funcionamiento de nuestra sociedad democrática moderna”. <http://alfinenargentina.blogspot.com/2009/10/alfin-en-la-casa-blanca.html> .

La información es un bien esencial, cuyo acceso se garantiza también mediante el estándar del derecho del consumidor de información, relación de consumo protegida por la Constitución en el artículo 43. El acceso a la información pública, cuyo impedimento es el lenguaje técnico, permite inducir que el derecho a entender el lenguaje de la administración puede ser reclamado como un derecho de incidencia colectiva por estos consumidores, que se ven en desventaja respecto a otros en el mercado informativo generado por la administración. Para esta tesis, la información en general y la generada por el Estado objeto de esta investigación, es un bien de incidencia colectiva en orden al “derecho a la participación democrática y al acceso de derechos” y al “derecho a la igualdad de trato y consideración”, todos derechos protegidos por la Constitución Nacional Argentina y las Convenciones de Derechos Humanos incorporadas por ella al plexo normativo del país. “El usuario lo es de servicios públicos, el consumidor lo es de bienes y servicios prestados en libre competencia”<sup>317</sup>. Cabe agregar al afectado y al vecino, como legitimados para accionar en defensa de los derechos de incidencia colectiva junto a las ONGs, cuyo estatuto las defina como especialistas en el tema y habilitadas para la acción judicial. En particular, la Constitución de 1994 introduce en el artículo 43 los derechos de incidencia colectiva, categoría más extensa de tutela y derecho de fondo, que parece destinada a empalidecer la importancia de la previa distinción entre derecho subjetivo e interés legítimo, e incluso del interés difuso. Del mismo modo la amplísima legitimación que existe para denunciar la violación a derechos humanos ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, constituye una fuerza expansiva necesaria de la legitimación en el ámbito interno, aunque no todos estén todavía dispuestos a admitirlo. Esa amplia legitimación lleva también, inexorablemente, a que los efectos de la sentencia puedan en definitiva ser “erga omnes”<sup>318</sup>.

Para el caso del derecho a comprender se requerirá de un afectado y una Asociación Civil que acompañe el proceso judicial como patrocinante, hasta obtener una sentencia que alcance la categoría de colectiva, al producir un alcance general en favor de todos los que

---

<sup>317</sup> Gordillo, A. (1996). *El derecho administrativo argentino*. Buenos Aires: Ciencias de la Administración. Argentina, p. 274 y ss.

<sup>318</sup> Ver “Jurisprudencia de 1997: Elogio a la Justicia,” *La Ley*, 1997-F, 1318, con los casos Blas (*La Ley*, 1998-A, 288) y Barsanti (*La Ley*, 1998-A, 293) de la Sala I y sus múltiples antecedentes (Ekmekdjian, Monges, Labatón, Dalbon, Youssefian, Schroder, etc.). Los efectos erga omnes de la sentencia, reconocidos en Blas y Barsanti por la Sala I, fueron confirmados por la CSJN en 1998.

podieran estar en la categoría, por ejemplo, porque están por iniciar ese mismo trámite incomprensible de la administración pública. Recuerda Gozaíni (2018) que “el derecho al amparo (o a la tutela judicial efectiva), creado por el artículo 43, sostiene especialmente la procedencia de una acción judicial rápida y expedita que puede interponer toda persona afectada por un acto lesivo de autoridad pública o de particulares. Esta acción de amparo, curiosamente, es parte de la familia de los procesos colectivos pero no se identifica con ellos. Lo que ocurre es que hay distintos tipos de intereses que, en la dimensión del conflicto colectivo, se despersonalizan porque asumen un sentido que trasciende la esfera individual. La primera condición para admitir la legitimación procesal en las acciones colectivas pasa por considerar que quien expone los hechos y peticiona no es un afectado (aunque pueda serlo) particular, sino un componente de un sector al que representa o del que forma parte. Habitualmente se denomina ‘afectado’ a quien padece la lesión directa e inmediata. Como él es el titular del reclamo, se lo protege por ser el ‘dueño’ del derecho subjetivo. Si el daño no fuera directo, pero encontrase al pretendiente como ‘víctima’ mediata de los hechos que denuncia, su participación en el proceso podría apoyarse en el concepto de interés legítimo, calidad que se resiste en la tradición procesal pero que ha logrado aperturas de interpretación, al permitir que se defendieran intereses legítimos de portadores de un interés colectivo o de quienes pretenden representar un interés o derecho difuso. Un tercer sector proyecta con más amplitud el criterio según el cual se acepta que, quien tiene un interés simple, puede recibir protección procesal como si fuera posible una acción popular. Pero la idea que presenta este argumento consiste en resolver la calidad de parte de quien se considera persona afectada y persigue una acción colectiva con la intención de proteger al grupo o sector afligido. Una lectura flexible del segundo párrafo del citado artículo 43 de la Constitución permite sostener que la afectación no se asienta en las personas, sino en los derechos o garantías que toda persona tiene para defender una situación de tanta importancia, que dilata las fronteras tradicionales de las facultades para obrar en el proceso. De este modo, el derecho o garantía que se defiende será la premisa mayor y, lo de ‘afectado’, una ampliación de las coberturas asistenciales que parten del titular agraviado, siguen en el Defensor del Pueblo, continúan con las entidades representativas y ocupan a quienes refuercen la protección mediante la

instauración de acciones deducidas para la tutela de los derechos de incidencia colectiva y de pertenencia difusa”<sup>319</sup>.

La reforma de la Constitución de la Argentina de 1994 abandona la concepción liberal y establece deberes constitucionales. Específicamente, en materia ambiental, se dispuso que todos los habitantes de la Nación tienen el deber de preservar el ambiente, sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano. De este modo, resta determinar si esta incorporación de deberes constitucionales implica un cambio de perspectiva acerca de la protección de los derechos humanos. Se torna dificultoso responder a este interrogante teniendo en cuenta, únicamente, las normas sancionadas en 1994. Sin embargo, debe subrayarse que existe en ellas una posibilidad de desarrollo legislativo, que no se agota con las leyes constitucionales u orgánicas complementarias de la reforma, sino en la delimitación del alcance de los derechos y las garantías que vayan instituyendo las normas reglamentarias, así como la jurisprudencia emanada de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que contribuya a afianzar su contenido obligacional, a efectos de dotar de una verdadera operatividad a los derechos declarados. Y, sobre todo, la nueva perspectiva dependerá de un cambio de paradigma social, en el que se privilegie la responsabilidad entendida como capacidad para responder frente a terceros, con conductas de “hacer” y de “no hacer”. Sin duda, como bien señala Gelli, se trata de un importante desafío en el siglo de los derechos humanos, relacionado con la capacidad de las democracias para transformar las normas declarativas en derechos efectivamente operativos.

En otro orden de ideas, es trascendental mencionar que la noción de “desarrollo sustentable” fue incorporada al lenguaje del Derecho Internacional en la ya citada Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable, Río de Janeiro (1992) en la frase, “y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras”. El concepto de desarrollo sustentable que se va moldeando a partir de esta nueva relación entre la sociedad y la naturaleza, comenzó a consolidarse a principios de la década de 1990, con gran consenso de la opinión pública. El Derecho acompañó a estas demandas incorporando normas en materia ambiental a los textos constitucionales. El modelo de desarrollo económico que agota los

---

<sup>319</sup> López Alfonsín, Berra y Sparaccarotella, ob. cit.

recursos naturales –renovables y no renovables– como consecuencia de la explotación irracional es censurado por el texto constitucional. El desarrollo debe ser compatible con la preservación de los recursos naturales renovables y no renovables que son vitales para el ser humano, no sólo como autoprotección de la actual generación, sino como un deber de ella hacia las venideras, que sufrirán las consecuencias perniciosas del uso irracional de los recursos. Constituye una verdadera obligación generacional. Sin perjuicio de ello, la novedad más importante que trae el nuevo texto constitucional es la expresión “apto para el desarrollo humano”. Así, nuestra Constitución es la primera en el mundo que recoge este novísimo concepto, en consonancia con la moderna y progresista visión de los informes del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), elaborados a partir de 1990. La introducción de la expresión “desarrollo humano” plantea un claro pronunciamiento del constituyente en torno a los parámetros que deben ser considerados en la toma de decisiones gubernamentales, cuando están en juego las condiciones para la vida humana, en lo que hace a su dignidad, calidad e igualdad. Se trata de un verdadero programa de políticas públicas, en el que debe estar presente una nueva noción de la equidad en su versión intergeneracional, y que deberá concretarse mediante los institutos desarrollados por la evolución del constitucionalismo en su vertiente social y de pleno reconocimiento a los derechos de incidencia colectiva. El valor “desarrollo humano” funciona como una suerte de centro de confluencia, toda vez que, para que su vigencia esté garantizada, es imperioso que se verifiquen determinados elementos objetivos y subjetivos, que en su conjunto hacen posible que su existencia se desenvuelva en un contexto de igualdad y dignidad. Por consiguiente, como señala Sabsay: “Desarrollo humano importa una idea de evolución, de progresión hacia un techo de las condiciones de vida que se va elevando y que debe concretarse en una tendencia creciente hacia la satisfacción de aquellas necesidades que hacen a la igualdad y a la dignidad de la existencia humana, sin olvidar la calidad de vida que surgirá de las condiciones del entorno en que la misma transcurre”<sup>320</sup>.

El derecho a comprender el lenguaje de la administración, y con una mirada más amplia, el derecho de las personas a comprender la información que las rodea, afirmo, forma parte de un deber intergeneracional a un ambiente que promueva el desarrollo humano,

---

<sup>320</sup> Sabsay y Manili (2010), El modelo de desarrollo sustentable. En Sabsay (dir.), y Manili (coord.), *Constitución de la Nación Argentina y normas complementarias*, t. 2, pp. 207-218. Buenos Aires: Hammurabi.

equilibrado, sustentable, comprensible y aprovechable en condiciones de igualdad y dignidad. La reforma expandió considerablemente los deberes del Estado, imponiéndole obligaciones de no hacer como así también de hacer. Ciertamente, la incorporación de acciones positivas a su cargo lo convierte en sujeto obligado. La igualdad formal del artículo 16 ha sido complementada por una igualdad sustancial, materializada en la siguiente expresión: “igualdad real de oportunidades”. Todo ello en el marco del artículo 75, inciso 22, que otorgó jerarquía constitucional a los instrumentos internacionales de Derechos Humanos allí enumerados y a los que se incorporen en un futuro a través del procedimiento específico que contempla la cláusula constitucional. Es que la Constitución Nacional, artículo 75 establece que “Corresponde al Congreso: (...) 23. Legislar y promover medidas de acción positiva 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 vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad”. No hay igual trato y consideración si la administración no logra hacer comprensibles los trámites que el ciudadano debe realizar, ni tampoco si su lenguaje técnico no se adapta a la población.

## 13. PROPUESTA: PROYECTO DE LEY

### 13.1. Proyecto de ley.

A diferencia de la ley sancionada en la provincia de Buenos Aires, que sólo genera un compromiso genérico de los tres poderes provinciales para adoptar el lenguaje claro como plataforma de comunicación con los ciudadanos, en esta tesis proponemos darle al ciudadano la herramienta para hacer efectivo su derecho.

#### **Artículo 1°. OBJETO Y DEFINICIÓN**

La presente ley tiene por objeto:

a) Garantizar el derecho a comprender el lenguaje de la administración, entendiendo por tal toda redacción sea de norma, resolución, texto, comunicación o información pública dirigida a la comunidad por cualquiera de los tres poderes del Estado Nacional.

b) Establecer el uso del lenguaje claro como una obligación del Estado Nacional, y todas las entidades alcanzadas por la presente norma, a los efectos de democratizar el acceso igualitario a la información, y hacer posible el derecho a comprender de toda persona alcanzada por el marco jurídico de la Nación. Se entiende por lenguaje claro el lenguaje basado en expresiones sencillas, con párrafos breves y sin tecnicismos innecesarios. Se entiende que un texto está en lenguaje claro si su destinatario puede encontrar lo que necesita, entender la información de manera rápida, y usarla para tomar decisiones y satisfacer su necesidad.

c) Crear la acción administrativa específica con revisión judicial suficiente para garantizar el acceso al derecho a comprender.

**ARTICULO 2°: Presunción.** La dificultad del ciudadano para entender el lenguaje jurídico del Estado se presume. El ciudadano no debe probarlo y el Estado sólo podrá

liberarse de responsabilidad si probó haber realizado su mayor esfuerzo en adaptar el trámite y el lenguaje a la comprensión ciudadana.

**ARTICULO 3°: De la buena fe.** Las normas de esta ley deberán ser interpretadas de buena fe para garantizar el efectivo ejercicio del acceso a la información. Los sujetos obligados deben actuar de buena fe, es decir, que interpreten la ley de manera tal que sirva para cumplir los fines perseguidos por el derecho de acceso y el derecho a la igualdad, que aseguren la estricta aplicación del derecho a comprender, brinden los medios de asistencia necesarios a los solicitantes, promuevan la cultura de transparencia y actúen con diligencia, profesionalidad y lealtad institucional.

El incumplimiento generará los apercibimientos y sanciones que el reglamento establezca.

**ARTÍCULO 4°: Ámbito de aplicación.** Las disposiciones de la presente Ley serán aplicables al Estado Nacional, entendiéndose por tal, los tres poderes que lo constituyen; sus organismos descentralizados o autárquicos; los organismos de la Constitución Nacional; los entes públicos no estatales; las empresas y sociedades del Estado Nacional; y las empresas privadas concesionarias de servicios públicos.

**ARTÍCULO 5°: Obligatoriedad del lenguaje claro.** Todos los poderes y entidades alcanzadas, deberán incorporar dentro de sus esquemas de comunicación, publicación e información pública, las recomendaciones y lineamientos del instructivo o manual de estilo que disponga el Poder Ejecutivo y las normas que dicten las autoridades de aplicación y los lineamientos de la Red Nacional de Lenguaje Claro Argentina<sup>321</sup> que integran representantes de los tres poderes del Estado.

---

<sup>321</sup> Ver: <http://lenguajeclaroargentina.gob.ar/>.

**ARTÍCULO 6°: Autoridad de aplicación.** El Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo deberán crear o designar la autoridad que centralice tanto el acceso a la información pública, garantizada por la Constitución Nacional y la ley nacional 27.275, como la redacción de manual de estilo y normas aplicables sobre lenguaje claro.

La autoridad de aplicación será responsable de asesorar a los organismos públicos para ir adecuando los trámites y comunicaciones de mayor prioridad, sobre todo aquellos que más dificultad de interpretación y reclamos ciudadanos registran.

La centralización del manejo del acceso a la información pública y la tarea de implementación y asesoramiento del lenguaje claro, tiene como objeto favorecer la comunicación con el ciudadano. La información que el Estado está obligado a brindar debe comprenderse. Se aplicará este criterio cuando el Estado responda consultas ciudadanas devenidas del ejercicio del derecho al acceso a la información establecido en la ley 27.275

En referencia al Poder Judicial, será la Corte Suprema Nacional la responsable de crear la autoridad de aplicación que genere la capacitación y el manual de referencia para los jueces y, al mismo tiempo, centralice la información pública hacia ciudadanos y medios de comunicación.

**ARTÍCULO 7°: Acción de reclamación. Legitimación. Plazos.** Las personas físicas y no físicas, asociaciones civiles en representación propia o de un colectivo, podrán reclamar a la autoridad administrativa o al área responsable del documento o trámite cuestionado, que se lo modifique al lenguaje claro para facilitar su comprensión. El accionante no debe probar la dificultad del texto. El área responsable del texto o trámite tendrá 48 horas hábiles para aceptar o rechazar el reclamo.

En caso de rechazo o silencio de la administración, que será automático cumplido el plazo de las 48 horas, el reclamante podrá iniciar una acción de revisión en sede judicial en el fuero Contencioso Administrativo Federal en caso de tratarse de la administración nacional, y tribunales administrativos en el resto de los casos, de acuerdo a cada jurisdicción. El acceso a la vía judicial será amplio y regido por la reglamentación de la presente Ley.

**ARTÍCULO 8°: Adhesión.** Invítese a las Provincias y Municipios a garantizar el derecho a comprender el lenguaje de la administración adhiriendo a la presente ley, creando el área responsable en cada jurisdicción.

**ARTÍCULO 9°: Vigencia.** La presentación de esta Ley entrará en vigencia a partir de su publicación en el Boletín Oficial y deberá ser reglamentada dentro de los 120 días.

**ARTÍCULO 10°: de forma.** Comuníquese al Poder Ejecutivo.

## 14. SÍNTESIS

El derecho a comprender el lenguaje de la administración, como un desprendimiento del derecho humano a entender el entorno que nos rodea, permite a las personas alcanzar mayor grado de igualdad, las favorece al momento de tomar de decisiones y, a su vez, permite un mayor grado de participación con las instituciones estatales y con la vida comunitaria. Esta tesis responde concretamente a los desafíos planteados en el punto “preguntas-problemas” y en el punto siguiente denominado “propósitos” planteadas en la página 29 y 30. Inicialmente refiere a la existencia y al alcance del derecho a comprender el lenguaje de la administración. En ese sentido, es momento de repasar aquellos extremos. Así, a lo largo del trabajo, hemos verificado que varias convenciones internacionales de DDHH remiten, aunque sin mencionarlo explícitamente al derecho a comprender el lenguaje de la administración como un derecho humano, civil y político, y como un derecho al igual trato y consideración. Asimismo verificamos el respaldo de numerosas cartas y declaraciones internacionales de derechos humanos y de derechos políticos, al igual que las referidas al derecho a la información, a la efectiva y eficiente participación política. Todo ello responde a la primera pregunta-problema sobre la existencia del derecho. Estas convenciones y cartas internacionales apoyan decididamente la vinculación del derecho a comprender con el principio de igualdad, el acceso a la información y generan la obligación del Estado de intervenir. Ello respondería a lo planteado en la segunda pregunta-problema, centrada en la obligación del Estado a intervenir para garantizar un acceso a la información con cierta igualdad de oportunidades. La incorporación en el bloque de constitucionalidad argentino de las Convenciones de DDHH y sus normas referidas a la igualdad, derecho a la información y reconocimiento de la soberanía popular amparan la existencia del derecho a comprender el lenguaje de la administración como una reacción a una comunicación de casta de la burocracia, que no debe olvidar que fue creada por el pueblo para colaborar y ayudar al ciudadano.

Hemos verificado su reconocimiento por parte de varios Estados del mundo, entre ellos el argentino. Los mismos han declarado la necesidad de adecuar el lenguaje de la administración en favor de la igualdad de los ciudadanos y de la democratización de la

administración, lo que responde a la hipótesis planteada en “Enunciados”, título que sigue al de “preguntas- problemas”.

Hemos verificado la existencia de normas y de tendencias que incorporan la política de lenguaje claro en las administraciones a nivel mundial, y en la Argentina, como es el caso de Mendoza y de la provincia de Buenos Aires, que orientan al Estado hacia la democratización de la administración. Debemos aclarar que estas orientaciones jurídicas no llegan a conceder, como en nuestro caso, la acción administrativa y judicial que prevé el proyecto de ley de esta Tesis. El proyecto de ley que se propone pretende generar el mayor impacto posible en la igualación de oportunidades, y, al mismo tiempo, colaborar con la democratización de la administración. Todo ello responde a lo planteado como uno de los propósitos de esta Tesis.

Hemos podido demostrar a lo largo del texto que el derecho a comprender el lenguaje de la administración está íntimamente vinculado a la soberanía del pueblo<sup>322</sup> y a la esencia del sistema democrático, en la medida que el obligado debe comprender las normas que se le exigen. Ello responde a la tercera pregunta-problema planteado al inicio de nuestra investigación.

También se verifica el vínculo entre el derecho a la información y el derecho a comprender el lenguaje de la administración. Nada ocurre si la información que recibe el ciudadano no se comprende. El derecho a comprender la información que nos rodea, como género del derecho a comprender el lenguaje de la administración, propone una mejor calidad en la comunicación para una democracia participativa más inclusiva.. Por un lado, la velocidad y complejidad de la vida moderna pone en jaque la formación mínima que el Estado brinda a través del sistema educativo. El peso de los medios de comunicación, y de los medios digitales, los trámites ante la administración cada vez más complejos y, ahora, para mayor dificultad, muchos de ellos se realizan sólo vía web. La UNESCO advierte sobre la necesidad de fortalecer la educación digital y mediática planteando el riesgo de la profundización de la desigualdad y el riesgo de la manipulación y exclusión. Por otra parte, el derecho a comprender tiene un vínculo indisoluble con el derecho a la información del

---

<sup>322</sup> Nadie delegaría poder en un órgano que dicte normas que me obligan y que no se comprendan. Habilitaría así a la tiranía de la interpretación de las normas por quien las dicta.

consumidor. ¿Cómo no reconocer que el ciudadano tiene derecho a saber qué está consumiendo para poder elegir lo que más le conviene por ejemplo a la salud? Pero queda claro que cualquier información no alcanza. Se necesita que el contenido de lo que se informa sea comprendida y, para ello, el lenguaje claro es insustituible. La Argentina está debatiendo la ley del etiquetado que se acerca a lo que estamos describiendo. Estos puntos responden a la cuarta pregunta-problema sobre si el derecho evaluado es ampliatorio del derecho a la información.

Nunca como en estos tiempos hubo tal distancia entre quienes tienen formación para realizar trámites ante el Estado, porque, por ejemplo, cuentan con los recursos económicos para sortear esos problemas con la contratación de profesionales, y los que, aun siendo alfabetizados, no tienen las herramientas necesarias para actualizarse. Un Estado democrático no puede ser indiferente a esta ampliación de las diferencias que impactan en el modo de actuar de los ciudadanos. La brecha digital está dejando a mucha gente en inferioridad de condiciones, o incluso sometidos a intermediarios que se aprovechan de su debilidad. Es necesario seguir profundizando el concepto de igualdad en nuestra democracia como lo hace el concepto de “vulnerabilidad vital” de la Corte Suprema de Justicia de Argentina cuando tuvo que pronunciarse sobre si entre otros los jubilados debían aportar al impuesto a la ganancia, En el considerando 17 del fallo<sup>323</sup>, el máximo tribunal, sostuvo que debe evaluarse “la vulnerabilidad vital del colectivo concernido. La falta de consideración de esta circunstancia como pauta de diferenciación tributaria supone igualar a los vulnerables con quienes no lo son, desconociendo la incidencia económica que la carga fiscal genera en la formulación del presupuesto de gastos que la fragilidad irroga, colocando al colectivo considerado en una situación de notoria e injusta desventaja.” Justamente. no tener acceso al lenguaje de la administración es una discriminación que, como toda discriminación, “por su propia naturaleza perjudica las capacidades humanas de manera injusta, creando ciclos de desventajas y negaciones de la libertad que dificultan el desarrollo humano”<sup>324</sup> Todo ello

---

<sup>323</sup> <http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-garcia-maria-isabel-afip-accion-meramente-declarativa-inconstitucionalidad-fa19000046-2019-03-26/123456789-640-0009-1ots-eupmocsollaf?>

<sup>324</sup> Declaración de principios de The Equal Rigths Trust, Londres 2008.- ver [http://www.oas.org/dil/esp/2008\\_Declaracion\\_de\\_Principios\\_de\\_Igualdad.pdf](http://www.oas.org/dil/esp/2008_Declaracion_de_Principios_de_Igualdad.pdf) .

representa un desafío que responde a la primera pregunta-problema en orden a la igualdad/desigualdad.

El derecho a comprender como acceso a la justicia está sumamente retratado en los capítulos Lenguaje Claro y Justicia y en el capítulo Lenguaje claro y Poder Legislativo verificamos el derecho a entender las normas que nos rigen, entre otras, replicando la rica experiencia de Chile. Ello se vincula a la pregunta-problema referida al derecho a entender como acceso al servicio de justicia y a la soberanía popular relacionada con la producción legislativa de la administración y del poder legislativo federal y local. Queda muy presente la importancia que el Poder Legislativo dicte normas claras para su acatamiento y para su legitimación democrática. Todos estos extremos forman parte de los principios de igualdad política y de participación ciudadana en el sistema democrático y a la soberanía popular y finalmente a la mayor legitimación de la ley y del Poder Judicial. Probablemente sea el tema central del derecho a comprender el que lo vincula con la soberanía del pueblo, de donde se desprende que la burocracia creada por el propio pueblo, a través de sus representantes, no puede crear su propio lenguaje, alejando a pueblo del entendimiento y del control democrático. En esa oscuridad han ganado la burocracia, que se defiende a sí misma, y los intermediadores o gestores que sacan ilegítimas ventajas del ciudadano, para llevar adelante trámites que las personas deberían hacer sin ellos. El proyecto de ley aquí planteado plasma un nuevo derecho que amplía el margen de participación ciudadana en orden a profundizar el control ciudadano y devolver cierto equilibrio entre las desigualdades existentes, profundizadas con las crisis económicas y desigualdades en el acceso a la formación. Por último, entiendo que cualquier laguna que pudiera encontrarse en la ley deberían usarse los principios de la ley de acceso a la información vigente en Argentina.

El derecho a comprender el lenguaje de la administración es un derecho no sólo de los ciudadanos sino también de los residentes, que deben contar con la facilidad de relacionarse con el Estado en las mejores condiciones posibles. El lenguaje claro aplicado a las inmigraciones se constituye en la primera herramienta democratizadora y de contención en el contexto de muchas migraciones obligadas por violencia y hambre. Esto refiere a la propia definición que hemos adoptado al inicio del trabajo, porque como se desprende de ella, comprender el entorno, incluido el lenguaje de la administración, es un derecho humano que no distingue entre ciudadanos y residentes.

Avanzar en el reconocimiento del derecho a comprender el lenguaje de la administración significará dar un paso decisivo en la ampliación de derechos de los ciudadanos, y, a su vez, colaborar en orden a una mayor igualdad entre ellos, y finalmente contribuir hacia una mejor calidad de vida institucional. No quedan dudas de que por el juego hermenéutico de la Constitución Argentina, los tratados internacionales de Derechos Humanos incorporados, las normas internas argentinas, y las declaraciones de principios internacionales, el derecho a comprender el lenguaje de la administración se vuelve exigible en sede administrativa y por vía judicial. Desde el punto de vista constitucional, comprender las normas se relaciona, como dijimos, con la Soberanía del Pueblo, la esencia misma del sistema democrático por el que el ciudadano delega facultades, para poder ser beneficiado de las ventajas de la vida en comunidad. El proyecto de ley planteado supera aquellos proyectos aprobados en algunas Provincias, que reconocen el derecho pero no le brindan al ciudadano ningún recurso para hacerlo efectivo. En ese sentido colocar en cabeza del ciudadano el derecho a exigir el lenguaje claro representa una profundización de la democracia, y un fuerte incentivo a la administración para volver a centrarse en las personas a la que, en definitiva, deben servir.

## 15. BIBLIOGRAFÍA.

Achiles de Faria Mello, F. (1999). *Desarrollo Organizacional: Enfoque Integral*, 14<sup>a</sup> ed. México: Editorial Limusa.

Albertí, E. (2012). *Hacia la modernización del lenguaje jurídico*. Barcelona: Editorial de la Universidad de Barcelona.

Alexy, R. (2002). *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: CEPC.

Álvarez Teijeiro, C. (2000). *Comunicación, democracia y ciudadanía*. Buenos Aires: La Crujía.

Badeni, G. (2004). *Tratado de derecho constitucional*. Buenos Aires: La Ley.

Bardales Castro, P. (2020). El lenguaje jurídico: un constante esfuerzo de adecuación a la justicia y la realidad. *La Ley Perú* (16 de junio).

Barra, R.C. *Principios de derecho administrativo*. Buenos Aires: Ábaco.

Becerra, M. (2015). *De la concentración a la convergencia*. Buenos Aires: Paidós.

Bianco, S. (2019). *Glosario Jurídico en lenguaje claro*. Buenos Aires: JusBaires.

Bidart Campos, G. La legitimación procesal activa en el párrafo segundo del artículo 43 de la Constitución. *El Derecho*, 166:860.

Bobbio, N. (1993). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.

Bourdin, M. (2014). *Justicia y medios*. Buenos Aires: Sudamericana.

Carrió, G. (2006). *Notas sobre Derecho y Lenguaje*. Buenos Aires: Lexis Nexis. Abeledo-Perrot. 5<sup>a</sup> ed.

Cassany, D. (2004). *La Cocina de la Escritura*. Barcelona: Anagrama, Colección Argumentos.

Castells, M. (2005). *Trilogía, La era de la Información, Economía, Sociedad y Cultura. La Sociedad Red*, vol. I. México: Siglo XXI Editores, 6ta. ed.

Cebrián, J.L. (1998). *La Red, cómo cambiarán nuestras vidas los nuevos medios de comunicación*. Buenos Aires: Taurus.

Chomsky, N. (1992). *El lenguaje y el entendimiento*. Barcelona: Planeta-Agostini.

Conde Antequera, J. (2009). *Lenguaje administrativo y derecho: el lenguaje como aspecto de la actividad administrativa*. Navarra: Aranzadi.

Couture, E. (1958). *Fundamentos del derecho procesal civil*. Buenos Aires: Depalma.

De Cucco Alconada, C. (2019). *Hacia un lenguaje jurídico claro*. Buenos Aires: SAIJ.

*Decreto sobre los medios de comunicación social*, Concilio Vaticano II. Buenos Aires: Ediciones Paulinas.

Derrida, J. (1997). *El monolingüismo del otro o la prótesis de origen*. Buenos Aires: Manantial.

Drucker, M. (1999). *Los Desafíos de la Administración en el siglo XXI*. Buenos Aires: Sudamericana.

Duarte, C. y Martínez, A. (1995). *El lenguaje jurídico*. Buenos Aires, AZ Editora.

Dwordkin R. (2007). Derecho y Moral. *Revista jurídica de la Universidad de Palermo*, año 8, n° 1 (septiembre), pp. 5-34.

Fayt, C. S. (1987). *Ciencia política y ciencia de la información*. Buenos Aires: Eudeba.

Gordillo, A. (1996). *El derecho administrativo argentino*. Buenos Aires: Ciencias de la Administración.

Habermas, J. (1980). *Dominio Técnico y Comunidad Lingüística*. Barcelona: Ariel.

Hawking, S. (2018). *Breves respuestas a las grandes preguntas*. Barcelona: Crítica.

Herrero, A. y Vila, J. M. (comps.) (2021). *Gobierno Abierto e Innovación Pública: los pilares de la nueva agenda de gobernabilidad*. Buenos Aires: UAI.

- Kovadloff, S. (2007). *La nueva ignorancia*. Buenos Aires: Emecé.
- Lizano Fernández, F. (2009). *Democracia y Derechos Humanos, Desafíos para la Emancipación*. México: Universidad Autónoma del Estado de México, Universidad Nacional de Quilmes (Argentina), El Colegio Mexiquense.
- López Alfonsín, M. (2020). La Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Su análisis a 25 años de la reforma constitucional argentina de 1994. *Lex. Revista de la Facultad de Derecho y Ciencia Política*, n° 25.
- López Alfonsín, M., Berra, E., y Sparaccarotella, S. (2018). *La incorporación de los derechos de incidencia colectiva en el proceso judicial*. Buenos Aires: Jusbaire.
- Lorenzetti, R.L. (2010). *Justicia colectiva*. Santa Fe: Rubinzal-Culzoni Editores.
- Manes, F. y Niro, M. (2015). *Usar el cerebro*. Buenos Aires: Planeta.
- Manes, F. y Niro, M. (2018). *El cerebro del futuro*. Buenos Aires: Planeta.
- Maturana R.H., y Varela, F. (2003). *El árbol del conocimiento. Las bases biológicas del entendimiento humano*. Buenos Aires: Lumen.
- Massuh, V. (1994). *La flecha en el tiempo*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Montolio Durán, E. y otros (2012). *Hacia la modernización del discurso jurídico*. Barcelona: Publicacions i Edicions de la Universidad de Barcelona.
- Morello, A. M. (1978). La defensa de los intereses difusos y el derecho procesal. *Jurisprudencia Argentina*, t. 1978-III.
- Muñoz Machado, S. (2017). *Libro de estilo de la justicia*. Barcelona: Espasa..
- Negroponte, N. (1995). *Ser, digital*. Buenos Aires: Atlántida.
- Nino, C. S. (1980). Dworkin y la disolución de la controversia ‘positivismo vs. Iusnaturalismo’. *Revista latinoamericana de filosofía*, vol. 6. n° 3 (noviembre), pp. 213-234.
- Palacio, L. E. (1987). La protección judicial de los intereses difusos. *Anales de la Academia Nacional de Derecho de Buenos Aires*, n° 26.
- Pardo, M. L. (1992). *Derecho y lingüística*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

Poblete, C.A. y Fuenzalida González, P. (2018). Una mirada al uso del lenguaje claro en el ámbito judicial latinoamericano. *Revista de Lléngua i Dret, Journal of Language and Law*, n° 69 (junio).

Popper, K.R. (1992). *Conocimiento objetivo*. Madrid: Tecnos.

Sabsay, D.A. (1997). El amparo colectivo consagrado por la reforma constitucional de 1994. En González Moreno, F. (ed.). *Las acciones de interés público*. Santiago de Chile: Universidad Diego Portales.

Sabsay, D. A. y Manili, P. El amparo colectivo. En Sabsay, D.A. (dir.) y Manili, P. (coord.). *Constitución de la Nación Argentina y normas complementarias*, pp. 561-575.

Sabsay, D. A. y Tarak, P. (1997). *Nuevas herramientas para la acción ciudadana en defensa de los derechos del medio ambiente*. Buenos Aires: Poder Ciudadano.

Savater, F. (2004). *El valor de educar*. Barcelona: Ariel.

Ubertone, P. F. (1997). Bentham y la oscuridad del lenguaje de los abogados. *La Ley Actualidad*, n° 159.

Uvalle Berrones, R. (2003). *La responsabilidad política e institucional de la Administración Pública*. México: INAP.

Zaffore, J. (2012). *El derecho como conocimiento*. Buenos Aires: Astrea.

Zaffore, J. (2003). *Dos mundos, una epistemología*. Buenos Aires: Ciudad Argentina.

Zaffore, J. (2007). *Mass media, derecho y poder, ideología o conocimiento*. Rosario: Nova Tesis.

## **OTROS RECURSOS CONSULTADOS.**

Documento *Perdone, pero no le entiendo*. I° Encuentro Nacional de Buenas Prácticas sobre Lenguaje Claro y Lectura Fácil en la Administración local. Editado por el Instituto de Lectura Fácil y auspiciado por la Federación de Municipios y Provincias. España.

*El derecho a entender, comunicación clara*. Fundación Prodigioso Volcán. Responsables Estrella Montolío y Mario Tascón. España.

*El fin del trámite eterno. ciudadanos, burocracia y gobierno digital* (2018). A cargo de Roseth, Reyes y Santiso, Banco Interamericano de Desarrollo, New York.

*Manual SAIJ de lenguaje claro (Pautas para redactar información jurídica sencilla)*. Buenos Aires, Dirección Nacional del Sistema Argentino de Información Jurídica.

## 16. INDICE.

1.INTRODUCCIÓN.	p. 2.
2. ESTADO DEL ARTE. CONTEXTO.	p. 26.
2.1 Descripción temática.	p. 30.
2.2 Derecho y lenguaje. El derecho como comunicación.	p. 33.
3. NATURALEZA JURÍDICA.	p. 41.
3.1. Convencional.	p. 41.
3.2.Marco legal en Argentina.	p. 49.
3.3 Normas constitucionales argentinas en juego.	p. 51.
3.4.Gobernanza y transparencia.	p. 54.
3.5. Jurisprudencia de la CIDH.	p. 56.
3.6. Declaraciones y reglas internacionales.	p. 57..
4.MARCO CONCEPTUAL.	p. 62.
4.1 El ciudadano y su participación en igualdad en la comunidad.	p. 62.
4.2. La información mediada.	p. 63.

4.3. Sociedad de la información.	p. 64.
4.4. Tomar decisiones cotidianas.	p. 68.
4.5 Accesibilidad Cognitiva.	p. 69.
5. ACCESO A LA INFORMACIÓN. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES.	p. 72.
5.1 Países Bajos.	p. 72.
5.2. Noruega.	p. 74.
5.3. España.	p. 76.
6. ANTECEDENTES.	p. 81.
6.1 Lenguaje claro y lectura fácil.	p. 81.
6.2 Lenguaje Claro y el derecho de los consumidores.	p. 87.
6.3 Lenguaje académico y lenguaje ciudadano	p. 88.
6.4 Lectura Fácil. Introducción.	p. 89
6.5 Características y objetivos del lenguaje claro.	p. 89.
7. DERECHO A ENTENDER Y JUSTICIA.	p. 91.
7.1. Premisa.	p. 91.
7.2. Como acceso a la Justicia y a la democracia.	p. 95.
7.3. Los inmigrantes ante la justicia.	p. 97.
7.4 La Justicia más cerca del ciudadano.	p. 98.
8. DERECHO A COMPRENDER Y PODER LEGISLATIVO.	p. 102-

8.1. Las leyes se presumen conocidas.	p. 102.
8.2 La experiencia chilena.	p. 103.
9. LENGUAJE CLARO Y DEMOCRACIA.	p. 107.
9.1. Lenguaje claro como diálogo e intercambio permanente.	p. 107.
9.2. La Corte Suprema de la Argentina y el derecho a comprender.	p. 110.
9.3 Desafíos en relación a la información mediada.	p. 111.
9.4. Derecho a la información como derecho de incidencia colectiva.	p. 112.
9.5 Necesidad de ordenamiento jurídico integral.	p. 113.
10. LENGUAJE CLARO. EXPERIENCIA ARGENTINA.	p. 116.
10.1. Acercar el derecho al ciudadano.	p. 116.
10.2. Observatorio del lenguaje jurídico.	p. 121.
10.3. Ley aprobada en la Provincia de Buenos Aires.	p. 121.
10.4 Proyecto de ley presentado en la Provincia de Mendoza.	p. 123.
11. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES.	p. 126.
11.1. España.	p. 126.
11.2. Holanda.	p. 130.
11.3 Francia.	p. 134.
11.4 Colombia.	p. 136.

12. ESPECIFICIDAD DEL ESTUDIO.	p. 138.
12.1. El derecho a entender.	p.138.
12.2. Derecho humano a comprender y la educación formal.	p. 142.
12.3. Alfabetización informacional.	p. 145.
12.4. Derecho y ciencia: Desafíos.	p. 146.
12.5. Ampliador del derecho a la información.	p. 148.
12.6. Como derecho de incidencia colectiva.	p. 152.
13. PROPUESTA: PROYECTO DE LEY.	p. 158.
13.1. Proyecto de ley.	p. 158.
14. SÍNTESIS.	p. 162.
15. BIBLIOGRAFÍA.	p. 167.
16. INDICE.	p. 172.