

# La información fiscal como insumo esencial para el diseño de políticas y acciones que eliminen las brechas de género

Autora

**Agustina O'Donnell\***

---

## Cómo citar este artículo

O'Donnell, A. (2024). La información fiscal como insumo esencial para el diseño de políticas y acciones que eliminen las brechas de género REV. IGAL, II (2), p. 62-73.

---

\*Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires  
<https://orcid.org/0009-0006-6352-7506>

## RESUMEN

En el trabajo se propone analizar la importancia que tiene dar a publicidad a la ciudadanía la información vinculada a la situación de las mujeres, en particular en el ámbito laboral y socio-económico que es donde persiste la desigualdad con los hombres y mujeres y se acentúan las deno-minadas brechas de género —en el acceso al mercado laboral, brecha de ingresos y brecha de activos—.

Esa fue la recomendación que para los países de la Región hizo la Organización de Estados Americanos (OEA) en la última Ley Modelo de Acceso a la Información Pública 2.0 aprobada en el año 2020.

Para la eliminación de las brechas, puede ser necesario contar con la información sobre la situación económica, patrimonial y financiera de personas y empresas. Dicha información se encuentra en poder de las Administraciones Tributarias, pero tiene, por ley, el beneficio de la reserva o del secreto (disposición referida al secreto fiscal).

La igualdad de género ha sido calificada en los tribunales como una cuestión de interés público relevante y es por ello que el secreto fiscal puede ser calificado en la actualidad como una disposición que puede resultar incompatible con el derecho de acceso a la información, que es un derecho humano que inclusive ha sido reconocido por los países en sus Constituciones, como España y México.

En efecto, el principio de máxima publicidad exige poner a disposición de la ciudadanía la información necesaria para facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información.

Esa práctica puede contribuir a la erradicación de la histórica y estructural desigualdad en la que se encuentran las mujeres en todo el mundo, aún aquellos países que han incluido la no discriminación por género como una de sus políticas de gobierno.

## PALABRAS CLAVE:

TRANSPARENCIA- ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA- SECRETO FISCAL- BRECHAS DE GÉNERO- DESIGUALDAD DE GÉNERO

## ABSTRACT

The paper proposes to analyze the importance of publicizing information related to the situation of women, particularly in the labor and socio-economic sphere, which is where inequality between men and women persists and the so-called gender gaps are accentuated —in access to the labor market, income gap and asset gap. That was the recommendation made to the countries of the region by the Organization of American States (OAS) in the latest Model Law on Access to Public Information 2.0 approved in 2020.

In order to eliminate the gaps, it may be necessary to have information on the economic, patrimonial and financial situation of individuals and companies that is in the possession of the Tax Administrations, but which has, by law, the benefit of reserve or secrecy (provision referring to tax secrecy).

Gender equality can be qualified as a matter of relevant public interest and that is why tax secrecy can currently be qualified as a provision incompatible with the right of access to information, which is a human right that has even been recognized by countries in their Constitutions, such as Spain and Mexico.

Indeed, the principle of maximum publicity requires making available to citizens the information necessary to facilitate the exercise of the right of access to information and thus involve the whole of society in the eradication of the historical and structural inequality in which women find themselves throughout the world, even in those countries that have included gender non-discrimination as one of their government policies.

## KEYWORDS:

TRANSPARENCY - ACCESS TO PUBLIC INFORMATION - TAX SECRECY - GENDER GAPS  
GENDER INEQUALITY

## 1. Introducción

El derecho de acceso a la información pública como lo conocemos hoy constituye una herramienta esencial en la realización de procesos de accountability, al investir a personas como jueces/as de los denominados intereses públicos relevantes, como los referidos a la materia fiscal, sobre los cuales ya existen precedentes judiciales, y a las cuestiones de género, que son a los que se refiere este trabajo.

La primera normativa sobre transparencia y acceso a la información fue sancionada en Suecia en el año 1776, un país que ocupa todos los años los primeros lugares de los rankings de países con mejores democracias —Democracy Index—. En su origen, se obligaba al gobierno a dar respuesta a todas las solicitudes de información que presentaran los ciudadanos y las ciudadanas sin costo alguno, práctica que no difiere de la forma en que las leyes garantizan el ejercicio del mismo derecho en la actualidad (Martínez). Esta medida fue de tal importancia en Suecia que parte de la doctrina ubica en ella los cimientos de un país que históricamente es de los menos corruptos del mundo, rasgos que muchos atribuyen, entre otros factores, a que las decisiones de sus gobernantes estuvieron siempre a la vista de la ciudadanía.

Según el Índice Global sobre la Brecha de Género del World Economic Forum (WEF) para el año 2023, es también uno de los países en los que, si bien no se ha logrado la igualdad entre el hombre y la mujer, la brecha de acceso al trabajo es menor a la de muchos otros países.

En el resto del mundo, la transparencia recién comenzó a preocupar a los gobernantes y a ocupar las agendas legislativas a finales del siglo XX, en el que la adoptaron 40 naciones; algunos, inclusive, legislaron el derecho de acceso a la información pública en sus Constituciones, como México y España.

Pero no me quiero detener en este trabajo en el proceso, ni en la relevancia del derecho al acceso a la información pública en las democracias actuales, porque sobre ello ya no existe discusión, inclusive es un derecho humano reconocido como tal en gran parte de los países de la región (O'Donnell 2022).

A lo que quiero referir es el insumo principal que permite ejercer este derecho, que es la información, y a un tipo particular, que es la información que tienen las Administraciones Tributarias en sus sistemas a partir de las declaraciones juradas que presentan los contribuyentes y la que obtienen por el ejercicio de las tareas de fiscalización que lleva a cabo para controlar el cumplimiento que dan a los impuestos que rigen su actividad y su situación patrimonial.

## 2. La transparencia de la información fiscal y los intereses públicos relevantes: la igualdad de género como interés público relevante.

Ya se destacó en el apartado anterior la relevancia del derecho de acceso a la información pública en las democracias actuales, considerado como una herramienta o un derecho llave para el ejercicio de otros derechos que involucran procesos ciudadanos de rendición de cuentas, que caracterizan a las democracias de calidad.

En doctrina se ha dicho que:

El bien jurídico fundamental tutelado en todos los nuevos derechos es la protección del régimen democrático y de los derechos humanos y, dentro de ellos, el acceso a la información es un derecho fundamental para dicho contenido. Nada existe en democracia más importante que la participación popular y una de las formas más eficaces y previa a cualquier acción es la toma de conocimiento acerca de la información. La información y la participación tienen su grado máximo de actuación cuando pueden servir para un efectivo control popular. Por ello, la sumatoria de participación y acceso a la información coloca en inmejorable condición al control popular, ya que lo torna efectivo y accesible a todos, dentro de una dinámica constante de acción cotidiana (Pierini 1999).

Como explica en Argentina el Profesor Abramovich,

Un segundo abordaje de las posibilidades de conceptualización de la información parte de su consideración ya no como presupuesto de ejercicio de un derecho individual, sino de su carácter de bien público o colectivo. En este sentido, la tematización de la información no se limita a las dimensiones de tipo individual, sino que cobra un marcado carácter público o social. Funcionalmente, este carácter público o social tiende a relevar el empleo instrumental de la información no como —o no sólo como— factor de autorrealización personal,

sino como mecanismo o andamiaje de control institucional, tanto frente a autoridades públicas como frente a particulares cuya situación de poder de injerencia o inducción permite la determinación de conductas de otros particulares o su misma subordinación (Abramovich 2000).

Este autor destaca la publicidad de los actos de gobierno como forma de contralor del gasto de fondos públicos, precisamente, por estar involucrados los impuestos pagados por los contribuyentes.

Como ya se dijo, las Administraciones Tributarias son grandes yacimientos de información, tanto por los datos que declaran los contribuyentes, como los que obtiene de terceros, como bancos y escribanías, a partir del ejercicio de las facultades que las leyes le asignan para asegurar la percepción de recursos públicos.

Las bases de datos se nutren de datos obtenidos por las Administraciones Tributarias en el ejercicio de sus funciones de verificación y contralor, recopilados y almacenados sobre los contribuyentes, pero también sobre determinados sectores productivos e industriales, por zonas del país, etc.

Por último, hoy en día las Administraciones Tributarias capturan datos a gran escala —big data— que procesan mediante la utilización de herramientas de inteligencia artificial. Los datos pueden ser desagregados con diferentes fines y usos, en lo que aquí interesa, por motivos de sexo también.

Toda esta información es de suma utilidad para diferentes objetivos vinculados a la desigualdad de género y las brechas que ésta produce.

En Argentina, en el Informe *El aporte de los cuidados al PBI. Las brechas de género en la economía argentina* realizado por el Ministerio de Economía de la Nación sobre la información del año 2022, se concluyó que la brecha de empleo fue de casi 19 puntos, mientras que la brecha de ingresos total fue de 22,5% y de 34,1% en el sector informal (Mecon 2022).

Es por ello que contar con información desagregada por género es de suma relevancia para formular políticas públicas, programas, planes y acciones concretas cuyas destinatarias sean las mujeres. En especial, porque las políticas tributarias, del mismo modo que la asignación de recursos a gastos públicos, no son neutrales al género, sino que por el contrario tienen efectos diferentes en hombres y mujeres según sus características socioeconómicas y, en particular, los roles asignados a cada uno de ellos.

En este sentido, Rodríguez Enríquez señala que,

La Economía Feminista ha venido mostrando desde hace tiempo que la dinámica económica y las políticas económicas no son neutrales en términos de género. Por el contrario, se montan en una estructura social atravesada por las relaciones de género y, en consecuencia, se ven determinadas por, y a su vez determinan, las diferentes posiciones que varones, mujeres e identidades diversas ocupan como personas trabajadoras, consumidoras, productoras y propietarias de activos económicos (Rodríguez Enríquez 2021).

Así, para eliminar las brechas de género y diseñar en consecuencia políticas públicas tendientes a la igualdad es de suma importancia conocer la composición de las nóminas laborales de las empresas, si dentro de ellas se pagan sueldos iguales a hombres y mujeres por el mismo cargo y/o tarea. Es necesario también conocer si hombres y mujeres utilizan por igual las exenciones u otra clase de beneficios fiscales; si la deducción de la pareja como carga de familia en el impuesto a la renta que prevén muchos sistemas tributarios de la Región la utilizan hombres y mujeres o si son mayoritariamente los hombres los que deducen del impuesto a las mujeres que no tienen ingresos o los que tienen son insuficientes para su subsistencia.

De las fuentes de información fiscales, pueden obtenerse datos sobre la titularidad de los activos y conocer si hombres y mujeres poseen patrimonios en proporciones similares o si existe una brecha de activos que debe analizarse, no solo por la cantidad de bienes sino por el valor que representan (Strada 2021). Cuántas mujeres son propietarias de los inmuebles en los que viven, las deudas que recaen sobre los mismos —si hay deducción por créditos hipotecarios en el impuesto a las ganancias, por ejemplo— y conocer a través de dicho dato el endeudamiento de las mujeres, otro de los factores que contribuyen a mantener la brecha de desigualdad.

Así se pone de manifiesto en el Primer informe sobre endeudamientos, géneros y cuidados en la Argentina, elaborado por la CEPAL y el Ministerio de Economía de la Nación de Argentina (Cepal 2023).

Los sistemas de las Administraciones Tributarias pueden ser útiles también para determinar si hombres y mujeres soportan en igual o similar medida los impuestos indirectos, es decir los que gravan la compra de bienes de primera necesidad y los consumos y servicios en general destinados a educación, salud y alimentación, debido a las normas sociales de género que atribuyen roles diferentes a hombres y mujeres, que pueden producir desigualdades tributarias por razones de género.

Agrego, que contar con este tipo de información también puede revelar en/de qué manera incide este gravamen en los hogares monomarentales, con jefatura de hogar en manos de mujeres, los principales afectados por el fenómeno de la feminización de la pobreza.

La producción de información a partir de las bases de datos de las Administraciones Tributarias es, entonces, fundamental.

En efecto, cuando Rodríguez Enríquez se refiere a la incidencia tributaria en la desigualdad de género, menciona precisamente las dificultades que existen en su análisis debido a la falta de información desagregada por sexo (Rodríguez Enríquez 2021).

También para generar estadísticas tributarias y profundizar los estudios de la pionera Stosky en orden a eliminar los denominados sesgos de género fiscales, tanto explícitos como implícitos, que pueden existir en las legislaciones de cada uno de los impuestos que mantienen a la mujer en una situación de desventaja, en especial en los ámbitos laboral y socioeconómicos en general (Stosky 2005).

En este sentido, Rodríguez Enríquez señala que,

Para evaluar si los sistemas tributarios refuerzan o no estructuras y patrones tradicionales y discriminatorios, y analizar sus implicancias en relación con las brechas de desigualdad de género y con la autonomía económica de las mujeres, es posible analizar cuatro dimensiones: la existencia o no de sesgos explícitos e implícitos de género; la incidencia tributaria según dimensiones relevantes para el análisis de género; la manera en que los tributos generan o no incentivos o desincentivos para ciertos comportamientos (consumos, participación laboral, etc.); y el impacto indirecto de incentivos tributarios a la inversión (Rodríguez Enríquez 2021)

La misma información puede ser utilizada para la elaboración de los denominados presupuestos con perspectiva de género o amigables al género, considerados como herramientas efectivas para la igualdad al facilitar la etiquetación de los gastos de modo que sus destinatarias sean las mujeres (Ruiz 2007).

Los presupuestos tampoco son neutrales al género. Al contrario, tienen impactos diferenciados en hombres y mujeres porque unos y otras tienen diferentes necesidades derivadas de los roles socialmente asignados, y, en especial, de la consideración de la contribución que las mujeres hacen en el interior de los hogares al trabajo reproductivo no remunerado. Como dice Coello, si esa contribución no remunerada no se tiene en cuenta en el diseño del presupuesto puede aumentarse la carga de las mujeres a las tareas domésticas y al cuidado, aumentando así las desigualdades entre hombres y mujeres derivadas de la división sexual del trabajo (Coello 2016).

En el Informe de la ONU Mujeres, Presupuestos con enfoque de género. Una hoja de ruta para su implementación desde las experiencias de América Latina. América Latina y el Caribe,, se hace referencia a tres aspectos para la reducción de las brechas de género en el ámbito fiscal: por un lado, el análisis del presupuesto mediante herramientas que evalúen tanto los ingresos (los sesgos de género explícitos o implícitos en los sistemas tributarios) como los gastos desde una perspectiva de género; por otro, la incorporación de la perspectiva de género en el análisis de los diversos momentos del ciclo de planificación y presupuesto, es decir en la forma en que se formula, aprueba, ejecuta y controla el presupuesto público; por último, la generación y producción de información y de datos que permitan el seguimiento y control público y social de la ejecución del presupuesto (ONU Mujeres 2023).

Se concluye en dicho Informe que para fortalecer la transparencia y rendición de cuentas en los presupuestos con enfoque de género, una estrategia fundamental es incidir en los instrumentos del denominado gobierno abierto, mediante la generación de datos sobre la ejecución presupuestaria como el impacto de estos gastos etiquetados en la vida de las mujeres (ONU Mujeres 2023).

### 3. Las brechas de género en la Ley Modelo de Acceso a la Información Pública 2.0 de la OEA

Fue precisamente con miras al cumplimiento de estos propósitos que en la Ley Modelo Sobre Acceso a la Información Pública 2.0, aprobada en el año 2020 por la Asamblea General de la OEA, que es el texto modelo de muchos países de la región, se recomienda a los Estados que den a publicidad y permitan el acceso de la ciudadanía a toda la información referida a las brechas de género. De ese modo, con esa información desglosada por sexo, en forma de estadísticas, por ejemplo, la ciudadanía cuenta con un insumo esencial para el ejercicio de sus derechos, tales como proponer políticas públicas para la erradicación de tales brechas, tanto en el ámbito fiscal (impuestos) como financiero (gastos), entre ellas medidas de acción positiva<sup>1</sup>.

A partir de esa información pueden también cuestionar políticas públicas que se presumen neutrales al género y que no lo son, precisamente, porque en ellas no se tuvo en cuenta una visión de género al implementarlas.

La ley modelo, en su art. 6°, apartado E), inciso a), dispone que los Estados deben publicar en sus propios portales de internet, Información relevante y necesaria para promover una mayor equidad de género, como, por ejemplo, el cálculo de la brecha salarial, la información sobre programas existentes que benefician a las mujeres, estadísticas o indicadores con relación a la inclusión laboral, la salud, entre otros.

Cabe recordar que esta ley constituye la actualización de la denominada Ley Modelo Interamericana Sobre Acceso a la Información publicada en el año 2010, cuyo propósito es promover buenas prácticas en materia de ejercicio de este derecho como forma y con el propósito que los países fortalezcan sus propios sistemas democráticos y alcancen, en definitiva, democracias de calidad.

Así, Rodríguez Enríquez expresa que,

Las desigualdades de género se expresan en las dinámicas económicas de diferentes formas. La más visible es el acceso diferencial a los ingresos y los activos económicos. La evidencia demuestra que, en todo el mundo, las mujeres y las personas LGBTI+ perciben ingresos monetarios promedios menores que los varones y tienen menor acceso y control sobre activos económicos. La estructura y política tributaria, como cualquier otra política económica, puede contribuir a cerrar esas brechas de desigualdad o, por el contrario, puede hacerlas persistentes, o incluso agravarlas (Rodríguez Enríquez 2021).

### 4. Algunos obstáculos en el camino de las brechas de género: La información económica y patrimonial se encuentra amparada por el secreto fiscal

Las Administraciones Tributarias constituyen grandes yacimientos de información sobre la situación económica y patrimonial de los contribuyentes. Los datos que éstos vuelcan en las declaraciones juradas que deben presentar para cumplir con el deber constitucional de contribuir, dan cuenta de ingresos y activos o patrimonios, también sobre consumos, tanto de personas humanas, empresas y organizaciones, que revelan, su capacidad contributiva.

Esa información no es de acceso público, porque forma parte de la intimidad de las personas. Las únicas excepciones que habilitan a la Administración Tributaria a compartir la información de los contribuyentes es que la requirieran los jueces y las juezas en procesos penales por delitos criminales comunes —obviamente para que sirvan de prueba en las investigaciones—, y en los juicios de familia en los que se debaten cuestiones patrimoniales y para los cuales la información obrante en los registros fiscales también era, y aún es, de suma relevancia, en particular, para la mujer. Ella es quien más hace uso de esta excepción<sup>2</sup>.

<sup>1</sup>En Argentina, las medidas positivas están receptadas en el art. 75, inc. 23 de la Constitución Nacional. Allí se dispone que corresponde al Congreso Nacional:

"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".

<sup>2</sup>La excepción al secreto fiscal fue incorporada a la Ley Nacional de Procedimiento Tributario con el propósito de impedir el fraude en la liquidación de los bienes de la sociedad conyugal, el ocultamiento de los ingresos y de la capacidad económica de quien debe alimentos y demás cuestiones patrimoniales en procesos de familia.

Las leyes establecen el principio de reserva de esa información, denominado también como *secreto fiscal*<sup>3</sup>.

Se trata del derecho del secreto del tener, como le llaman en México las profesoras Issa Luna Pla y Ríos Granados, que analizaron en detalle el instituto del secreto fiscal en dicho país (Luna Pla 2010) y concluyeron que el secreto fiscal, en determinados casos, puede ser incompatible con el derecho de acceso a la información.

Sin embargo, el paradigma de la transparencia implica una visibilización de la información de tal magnitud y entidad que se produce a pesar de que otras leyes, como las fiscales, establezcan una regla contraria, la del secreto, reserva o confidencialidad de la información con trascendencia y/o implicancia tributaria.

Ese proceso de apertura de la información se ha configurado esencialmente en los Tribunales.

En el presente trabajo se mencionan precedentes judiciales de Argentina, México y Costa Rica en los que se vinculó a la información tributaria con el concepto intereses públicos relevantes que justificaron una mayor transparencia de dicha información.

Así, si se califica a las brechas de género en la categoría de interés público relevante, las bases de datos tributarias pueden erigirse como una fuente valiosa de información, en cumplimiento, además, a los propósitos perseguidos en la Ley Modelo de Acceso a la Información Pública 2.0. y los tratados internacionales como la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, en inglés) cuyo propósito es promover y proteger los derechos de las mujeres para que sean económicamente autónomas y que no sean víctimas de violencia, en particular, violencia económica y patrimonial.

Ello, sin restar operatividad al secreto fiscal sino de merituar el interés exclusivamente individual que tal disposición tutela con relación al interés público comprometido en la publicación de determinados datos, juicio de ponderación que corresponde realizar a la Administración Tributaria a la que le es solicitada la información y, en caso de negativa, a la Agencia de Acceso a la Información Pública y/o a la justicia.

## 5. Antecedentes judiciales sobre transparencia y acceso a la información fiscal en Argentina, México y Costa Rica.

En este apartado me refiero a precedentes jurisprudenciales de los últimos años en la Región, en los que la justicia hizo lugar a reclamos concretos de la ciudadanía sobre mayor transparencia y acceso de la información en materia fiscal, tanto respecto del origen de los ingresos tributarios, como de su destino o aplicación a gastos fiscales.

Todos ellos tienen como común denominador la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la causa "Claude Reyes" (2006).

En dicha oportunidad, el Tribunal hizo lugar al planteo de Chile de acceder a información de índole ambiental que no era pública y aprovechó la oportunidad para asentar como principio fundante el de la máxima publicidad de todos los actos de gobierno y que la información que obra en poder de las agencias estatales no es propiedad de ella, sino de la ciudadanía.

### 5.1. Argentina

En Argentina, existe desde hace unos años una tendencia en los tribunales a admitir el acceso a la información fiscal cuando considera que su propósito es la publicidad y transparencia de lo que la Corte Suprema de Justicia de la Nación en Argentina en una sentencia del año 2014 denominó como intereses públicos relevantes o de particular trascendencia (Fallos 337:256), categoría que tiene las cuestiones vinculadas al deber de contribuir, tanto en su faz tributaria como presupuestaria, es decir el origen de los ingresos y el destino de los gastos.

En el año 2012, en una causa en la que se reclamaban datos sobre los destinatarios de partidas presupuestarias destinadas a publicidad oficial, es decir gasto público, la Corte Suprema de Justicia de la Nación dijo que el derecho de acceso a la información pública es un derecho humano fundamental. Señaló en este sentido:

En una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información

<sup>3</sup>En Argentina, el art. 101 de la Ley Nacional de Procedimiento Tributario —Ley 11.683— establece que:

"Las declaraciones juradas, manifestaciones e informes que los responsables o terceros presentan a la ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS, y los juicios de demanda contenciosa en cuanto consignen aquellas informaciones, son secretos. Los magistrados, funcionarios, empleados judiciales o dependientes de la ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS, están obligados a mantener el más absoluto secreto de todo lo que llegue a su conocimiento en el desempeño de sus funciones sin poder comunicarlo a persona alguna, ni aun a solicitud del interesado, salvo a sus superiores jerárquicos".

es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones (párr. 92, del caso Claude Reyes y otros, citado), pues [...] El actuar del Estado debe encontrarse regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, lo que hace posible que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción ejerzan el control democrático de las gestiones estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas (Fallos 335:2393).

Y agregó en dicha oportunidad que "El acceso a la información bajo el control del Estado, que sea de interés público, puede permitir la participación de la gestión pública a través del control social que se puede ejercer con dicho acceso" (Fallos 335:2393).

Del mismo modo y a partir de este precedente, otros tribunales en Argentina en sus sentencias hicieron lugar a pedidos de información sobre beneficios tributarios, montos y destinatarios, es decir, sobre el origen del ingreso tributario, al considerar que por tratarse de excepciones al deber general de contribuir no podían sustraerse del control público (ACIJ 2022).

Dijeron allí los jueces de la Cámara que,

el Tribunal se ha encargado de poner de relieve la importancia del derecho de acceso a la información pública como una de las manifestaciones del principio de publicidad de los actos de gobierno que, si bien no está enumerado expresamente en la Constitución de la Nación, ha sido reconocido por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en su jurisprudencia como derecho de naturaleza social, que garantiza a toda persona —física o jurídica, pública o privada— el conocimiento y la participación en todo cuanto se relaciona con los procesos políticos, gubernamentales y administrativos y se evidencia, en tanto enderezado a la obtención de información sobre los actos públicos (arts. 14 y 32 de la Constitución Nacional), como inherente al sistema republicano y la publicidad de los actos de gobierno (ACIJ 2022).

Recordaron además en dicho precedente que el conflicto de intereses entre el la intimidad del particular titular de la información y el interés público en dar a publicidad información de índole relevante en un sistema republicano y democrático de gobierno, debía resolverse por aplicación del juicio de ponderación, con arreglo al cual cuanto mayor sea el grado de afectación de un principio, tanto mayor tiene que ser la importancia de la satisfacción del otro, citando para ello a Robert Alexy en Teoría de los Derechos Fundamentales (Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2º ed. en español, 2017, p.138 y ss.).

Agregaron en la sentencia que,

aun en la hipótesis de que existiera un conflicto entre las normas que amparan la información pretendida con el secreto fiscal (art. 101 de la ley 11.683, modificado por el art. 222 de la ley 27.430 y la disposición AFIP 98/2009), por una parte, y las que exigen su divulgación (art. 32 de la ley 27.275, art. 8º, inc. 2º, ap. i, del decreto 206/17, y criterios orientadores e indicadores de mejores prácticas en la aplicación de la ley 27.275), lo cierto es que la AAIP efectuó un meduloso juicio de ponderación respecto del que, prima facie, no cabe predicar una arbitrariedad manifiesta (ACIJ 2022).

Y concluyeron que,

aunque pudiera encontrarse justificada en el caso la aplicación de alguna de las excepciones a la divulgación de información previstas por la ley, como es el caso del secreto fiscal previsto en el artículo 101 de la ley 11.683, de todos modos si el interés público comprometido es mayor al daño que podría generar su publicación, entonces corresponde brindar acceso a la información (ACIJ 2022).

El fundamento principal de la decisión que allí se adopta es que se trata de contribuyentes con un "tratamiento impositivo especial", que en razón de su giro comercial obtienen beneficios impositivos por excepción al principio general de igualdad que rige en materia tributaria. Ello implica, según este criterio jurisprudencial, que las personas que gozan de beneficios fiscales tienen una menor expectativa de resguardar la privacidad de sus datos patrimoniales porque, a la misma vez el resto de la ciudadanía tiene derecho a acceder a la información sobre el uso del beneficio y sobre sus beneficiarios.

Por último, en la sentencia comentada se señala que,

De tal manera, no es admisible la negativa de su difusión y escrutinio público fundada en la necesidad de resguardar la privacidad de tales beneficiarios, puesto que ello desatendería el interés público que constituye el aspecto fundamental de la solicitud de información efectuada, máxime cuando los datos requeridos fueron obtenidos por la demandada de manera lícita y en cumplimiento de sus funciones estatales (ACIJ 2022).

Es decir, consideró la Cámara en esta decisión que la información no estaba alcanzada por el deber de reserva o secreto fiscal.

## 5.2. México

La relación entre el derecho de acceso a la información y el secreto fiscal fue objeto de análisis en una sentencia emblemática emitida por la Suprema Corte de Justicia de México, también en el año 2012, que se originó en un reclamo de FUNDAR ante la negativa de la Administración Tributaria de proporcionarle el listado de los contribuyentes a los que se les había cancelado y condonado deudas fiscales en el año 2007.

Si bien en dicha oportunidad, por mayoría se rechazó la acción, los votos de algunos ministros —Zaldívar De Lelo y Sánchez Cordero— dieron cuenta de la necesidad de realizar una interpretación evolutiva del secreto fiscal para hacerlo compatible con el derecho fundamental de acceso a la información que puede ser retomada en próximos precedentes.

En palabras de Zaldívar De Lelo, el secreto fiscal, incorporado a la legislación fiscal nacional mexicana en el año 1938,

surgió en un contexto histórico en el que se entendía que toda la información fiscal bajo resguardo de las autoridades tributarias estaba protegida por una obligación de sigilo. No obstante, esta manera tan amplia de interpretar los alcances del secreto fiscal es incompatible con el desarrollo legislativo y jurisprudencial del derecho de acceso a la información, que obliga a concebir el secreto fiscal de forma más restrictiva, de tal manera que solo incluya una parte de la información tributaria que está en posesión de las autoridades hacendarias (Zaldívar de Lelo 2015).

Agrega en su exposición que un menor rigor en la interpretación del secreto fiscal contribuye a hacer más transparente el proceso de toma de decisiones de las autoridades fiscales y permite la rendición de cuentas de una facultad que la ley tributaria le otorga con un amplio margen de actuación, como es la condonación de deudas de los contribuyentes. En definitiva, dice este autor permite conocer aspectos relacionados con la actuación de la autoridad en el ámbito de la administración de los recursos públicos (Zaldívar de Lelo 2015).

Puede decirse así que, en México, al igual que en Argentina, se encuentra en proceso de democratización de uno de los institutos más importantes del derecho tributario, que es el secreto fiscal o el deber de reserva que recae sobre sus agentes y beneficia a los contribuyentes, proceso en el que la información fiscal constituye también un insumo esencial en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública y por su intermedio, de otros derechos.

## 5.3. Costa Rica

En el año 2020, la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, en un reclamo presentado por el Observatorio de Transparencia Fiscal contra el Ministerio de Hacienda, reconoció el derecho de la ciudadanía a conocer el listado de las empresas grandes contribuyentes con incumplimientos a sus obligaciones fiscales en los últimos 10 años.

Dijo para ello que,

Sobre el particular, cabe resaltar que, la información solicitada por la parte recurrente está revestida de interés público. Nótese que lo requerido versa principalmente sobre las actuaciones de control y fiscalización de la Administración Tributaria; es decir, la información requerida es esencialmente la elaborada por ésta con motivo del ejercicio de sus competencias, con respecto a las empresas clasificadas como "grandes contribuyentes" que han sido objeto de un control extensivo durante el periodo comprendido entre enero 2010 a diciembre 2019, y cuáles han sido los hallazgos, es decir, si hubo o no algún ajuste de los impuestos reportados por la empresa durante el periodo auditado, y en cuanto a las acciones cobratorias posteriores emprendidas o no (Res. N° 2020013372).

Unos años antes, en 2018, en un proceso en el que se debatía el acceso a la nómina de empresas grandes contribuyentes que en los últimos 10 años habían reportado pérdidas o cero ganancias, ya había señalado el mismo tribunal que,

Las razones anteriores, resultan plenamente aplicables para el caso de los impuestos, pues no cabe duda que la evasión fiscal, el no pago oportuno de los impuestos y otras prácticas indebidas desde el punto de vista ético y jurídico, socavan las bases del Estado social de Derecho, toda vez que con ello se impide que la Administración Pública financian con ingresos corrientes los gastos corrientes que conlleva la prestación servicios públicos de calidad; además, contribuye a agravar la

situación fiscal del gobierno central. Por consiguiente, todo lo relativo al nombre de los contribuyentes y los responsables, al monto que pagan por concepto de tributos, así como a su morosidad, es asunto que tiene un marco interés público y constituye información pública; información que en manos de los ciudadanos constituye una importante herramienta para el ejercicio de la democracia participativa en una materia que afecta a todo el colectivo social (Res. N° 18694).

Se advierte así la existencia de procesos de judicialización similares en los tres países que tienen un objetivo en común, cual es el levantamiento de los obstáculos que recaen sobre la publicidad de la información fiscal al considerarlo como un insumo necesario para el ejercicio del derecho de acceso a la información.

## 6. Conclusiones

En sus últimos libros, el Profesor argentino Tulio Rosembuj destaca que el interés fiscal no es solamente de los fiscos encargados de la recaudación de los impuestos, sino de la ciudadanía también. Entiende en este sentido que el interés fiscal no es un interés exclusivamente de la Administración Tributaria sino que es también del contribuyente a quien también le preocupa que se reúnan los recursos tributarios establecidos en las leyes. Acuña para ello el concepto de *democracia fiscal*.

El impuesto es hoy una cuestión de solidaridad antes que de autoridad enfática: la seguridad humana y la dignidad son las bases del sistema político, moral, ético y jurídico. No se trata solo de la defensa de la seguridad del Estado Nación de la agresión externa, sino, también, de la protección de la vida cotidiana de las personas, la seguridad humana (Rosembuj 2022).

En efecto, el derecho ciudadano de acceder a la información obrante en las Administraciones Tributarias solo puede entenderse si se concibe que el interés no es solo de ellas, ni de los gobiernos que deben prestar los servicios públicos esenciales, sino de la ciudadanía, titular y dueña de la información. En ese objetivo, los tribunales han tenido un rol decisivo al permitir la publicidad de la información cuando existen intereses públicos relevantes que lo exigen.

Dar a publicidad información relevante para poner de manifiesto las diferentes brechas de género, en la forma que propone la última ley modelo de transparencia de la OEA, favorece los procesos de rendición de cuentas en manos de la ciudadanía y la formulación de políticas y acciones en diferentes ámbitos, no solamente en los diseños de presupuestos públicos amigables a las mujeres, sino en medir la verdadera capacidad contributiva que tienen para ser contribuyentes de los impuestos.

Sirve, asimismo, para conocer el comportamiento de las empresas en relación a las mujeres, por ejemplo, integración de sus nóminas y salarios, y del mismo modo el rol asignado a éstas en las empresas, en particular en las empresas familiares, en las que muchas veces no perciben sueldos ni honorarios por sus tareas (Dubois Favier 2022).

Es por ello que las brechas de género entre hombres y mujeres en el acceso al mercado laboral y de ingresos, puede ser uno de esos ámbitos que se califiquen de interés público relevante. Es decir, en la medida que se considere que se trata de una materia en la que hay comprometido un interés de trascendencia, o un interés que incumbe a la ciudadanía en general, tener acceso a la información obrante en las Administraciones Tributarias puede ser fundamental.

Existe, entonces, una relación entre el derecho de acceso a la información y el objetivo de cerrar las brechas de género ya que una parte de la información relevante con dicho propósito no es pública, ya que se encuentra amparada por el beneficio del secreto fiscal.

Para terminar, Neuman, en su Informe para la UNESCO Promoción de la equidad de género en el derecho de acceso a la información, recuerda que en la CEDAW, el derecho de acceso a la información de las mujeres solo se menciona respecto de los derechos reproductivos, pero agrega que este derecho también es fundamental para la efectividad de otros allí promovidos, como el derecho a participar en la vida pública y política, en la vida económica y social y los derechos de las mujeres rurales (Neuman 2022).

Un mayor acceso a la información económica y patrimonial, en particular de las empresas y organizaciones, podría ser una herramienta que contribuya a reducir las brechas de género que afecta a las mujeres y, en definitiva, constituiría un secreto fiscal más democrático, propio de democracias de calidad en las que las personas persiguen un fin común que es la justicia social, en especial en países con desigualdades históricas pronunciadas como las que tienen las mujeres en Latinoamérica y América Central.

## Referencias

### Bibliografía

- Abramovich, V. & Courtis, C. (2000). El acceso a la información como derecho. *Anuario de Derecho a la Comunicación*, 1(1), 163-17.
- Coello Cremades, R. (2016). Presupuestos con perspectiva de género en América Latina: una mirada desde la economía institucionalista y feminista.
- Dubois Favier, E.; Spagnolo, L. (2022) La vulnerabilidad en las empresas familiares. Disponible en [www.duboisfaverspagnolo.com](http://www.duboisfaverspagnolo.com)
- Martínez, R. G. Antecedentes de la ley federal de transparencia y acceso a la información pública gubernamental. línea], *Secretaría de Gobernación-Unidad General de Asuntos Jurídicos, México*, 3. Disponible en <http://ordenjuridico.gob.mx/Congreso/pdf/39.pdf>
- Neuman, L. (2022). Promoción de la equidad de género en el derecho de acceso a la información.
- O'Donnell, A. (2022). Acceso a la información pública y secreto fiscal. *EDIAR, Buenos Aires*.
- Pla, I. L., & Granados, G. R. (2010). *Transparencia, acceso a la información tributaria y el secreto fiscal: desafíos en México*. Instituto Federal de Acceso a la Información y protección de Datos.
- Pierini, A. B., & Lorences, V. H. (1999). *Derecho de acceso a la información: por una democracia con efectivo control ciudadano; acción de amparo*. Ed. Univ.
- Rodríguez Enríquez, C. M., & Méndez Santolaria, N. (2021). Tributación y justicia de género: perspectivas desde el caso argentino.
- Rosembuj, Tulio (2022). Impuesto, coacción y el impacto moral de la ley. Disponible en [www.elfisco.com](http://www.elfisco.com)
- Ruiz, y. J. (2007). Los presupuestos con enfoque de género: una apuesta feminista a favor de la equidad en las políticas públicas. *Cuadernos de Trabajo Hegoa*, (43).
- Strada, Julia, Lechter, Hernán (2021). Economía con perspectiva de género. De la brecha salarial a la brecha patrimonial, CEPA.
- Stotsky, J. G. (2005). Sesgos de género en los sistemas tributarios. *Pazos, M.: Política Fiscal y Género. Instituto de estudios Fiscales*, Madrid, 42.
- Zaldívar Lelo de Larrea, A, "Transparencia tributaria y secreto fiscal: un caso de colisión de derechos fundamentales", en Peschard Mariscal J. (2015). A diez años del derecho de acceso a la información en México: Nuevos paradigmas para su garantía. *A*, 10.

### Jurisprudencia

– Corte Suprema de Costa Rica

Res. N° 2020013372

Res. N° 18694

– Corte Interamericana de Derechos Humanos

Claude Reyes y otros vs. Chile.

– Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina

Fallos 335:2393

Fallos 337:256

– [www.cij.gov.ar](http://www.cij.gov.ar)

Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, causa "Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia s/ amparo" (ACIJ), sentencia del 26.5.2022.

## Otras fuentes de información

Informe El aporte de los cuidados al PBI. *Las brechas de género en la economía argentina* (2022), Ministerio de Economía de la Nación. Disponible en [www.argentina.gob.ar](http://www.argentina.gob.ar).

Informe *Índice Global sobre la Brecha de Género*. World Economic Forum (WEF). Disponible en [www.weforum.org](http://www.weforum.org).

*Primer informe sobre endeudamientos, géneros y cuidados en la Argentina*. CEPAL y Ministerio de Economía de la Nación de Argentina. Disponible en [www.cepal.org](http://www.cepal.org).

*Presupuestos con enfoque de género. Una hoja de ruta para su implementación desde las experiencias de América Latina. América Latina y el Caribe* (2023). ONU Mujeres. Disponible en [www.unwomen.org](http://www.unwomen.org).