

# LA RENDICIÓN DE CUENTAS DE LOS ÓRGANOS JUDICIALES EN EL ACTUAL CONTEXTO DE LA LIBERTAD DE INFORMACIÓN DE LOS CIUDADANOS.

Carlos Gregorio de Gràcia<sup>1</sup> y Eva Marcela Escobar Pérez<sup>2</sup>

*Revista de Ciencia de la Legislación* (Universidad del Salvador), [Número 9, Mayo 2021](#).

## Introducción

El uso del poder por parte de los funcionarios públicos o autoridades estatales —desde tiempos remotos hasta nuestros días— ha estado salpicado de injusticias y abusos. En razón de ello, las sociedades modernas, basadas en el Estado de Derecho, han creado instrumentos y mecanismos para evitar dichos excesos de poder y propiciar el verdadero significado de la correcta Administración Pública. Tales instrumentos han evolucionado a una serie de derechos y obligaciones que hoy conocemos como transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas, entre otros. En realidad el fundamento del derecho de acceso a la información es mucho más profundo; el acceso a la información surge de la libertad de información, y ésta de la libertad de expresión: en una elocuente frase la Corte Interamericana de Derechos Humanos lo sintetiza *“La libertad de expresión, como piedra angular de una sociedad democrática, es una condición esencial para que ésta esté suficientemente informada”*.<sup>3</sup>

Antes del desarrollo exponencial del Internet —el cual es considerado como un medio de promoción, protección y disfrute de los derechos humanos—<sup>4</sup> la única vía formal de comunicarles a los ciudadanos sobre las actividades desarrolladas por quienes administraban el poder público era a través documentos escritos. Éstos, elaborados de forma anual y con poca difusión, se resguardaban en los archivos oficiales de las instituciones públicas, prácticamente inaccesibles para la ciudadanía; excepcionalmente, se utilizaba la radio o televisión para informar selectivamente de algunas actividades estatales, pero —muchas veces— con fines de política partidaria o de campaña electoral y con poca información objetiva.

<sup>1</sup> Consultor del Proyecto de Fortalecimiento del Sector Justicia, USAID — El Salvador. Es jurista y matemático, ha sido consultor en proyectos de reforma judicial en América Latina, Marruecos, Eslovaquia y Moldova, con PNUD, BID, USAID, Banco Mundial, National Center for State Courts y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Argentina.

<sup>2</sup> Abogada y Notaria, Maestra en Derecho Penal Constitucional, ex Colaboradora Jurídica de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, ex Oficial de Información del Órgano Judicial de El Salvador, Asesora Jurídica del Tribunal de Ética Gubernamental, capacitadora de la Escuela de Capacitación Judicial “Dr. Arturo Zeledón Castrillo” en temas de acceso a la información pública en poder de los tribunales.

<sup>3</sup> [Caso “La Última Tentación de Cristo” \(Olmedo Bustos y otros\) vs. Chile](#), Sentencia de 5 de febrero de 2001, §68.

<sup>4</sup> [Promoción, protección y disfrute de los derechos humanos en Internet](#), Consejo de Derechos Humanos 32º período de sesiones, 27 de junio de 2016.

Así, la rendición de cuentas se confundía o diferenciaba, según los estilos, como una “memoria anual” —muy narrativa y con muchas fotos— o con las “estadísticas” —que describían más bien los hechos y menos las decisiones o el desempeño— e incluso con la publicación de la jurisprudencia relevante —en el caso de los órganos judiciales— con una selección guiada por el interés jurídico más que por el interés público.<sup>5</sup>

Con el desarrollo de los sitios web judiciales se comenzó a tomar algunos de estos contenidos y transformarlos en publicaciones autónomas con mucha más periodicidad.

También las Leyes de Acceso a la información Pública y las políticas de transparencia, que incluyen en algunos casos la existencia de un Portal de Transparencia, han volcado a la comunidad jurídica y a los ciudadanos muchísima información, que de otra forma no hubiesen tenido acceso. Todo esto ha arrojado datos y números que permiten evaluar objetivamente el desempeño de los funcionarios judiciales y la eficiencia de los órganos judiciales.

El propósito de este estudio es responder a varios interrogantes: ¿Cómo deberían ser las rendiciones de cuentas en los órganos judiciales de cara a las necesidades ciudadanas? ¿Cuál es el sentido y el fundamento de conservar una rendición de cuentas anual, habida cuenta que el acceso a datos acumulados y a los datos primarios ya estaría garantizado? ¿Cómo se compatibiliza la rendición de cuentas con las otras políticas de acceso, transparencia y publicación de datos? ¿Qué implica la existencia de una rendición de cuentas, qué compromisos supone?

## **1. Leyes de acceso a la información pública y órganos judiciales**

Con antecedentes más antiguos, como el de Suecia (1766)<sup>6</sup> y Estados Unidos (1966), las leyes de acceso a la información pública (en adelante LAIPs) han tenido un auge legislativo desde el año 2002.

En las dos últimas décadas, en el continente americano, el referido impulso se debió, en parte, al esfuerzo de la Organización de Estados Americanos (en adelante OEA) para aprobar la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública 1.0, cuya redacción fue encomendada al Departamento de Derecho Internacional con la colaboración de la Relatoría Especial de Libertad para la Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

---

<sup>5</sup> Se usa la expresión “órganos” incluyendo otras expresiones también en uso en la región: Poderes (e.g. Argentina, Brasil, España, México), Ramas (Colombia y EE.UU.), Órganos (Bolivia, El Salvador, Panamá y Portugal), Organismo (Guatemala), o Funciones (Ecuador y Provincia de La Rioja en Argentina).

<sup>6</sup> La ley de libertad de prensa de Suecia es el primer antecedente sobre la libertad de información: [1766 års tryckfrihetsförordning](#), sancionada el 2 de diciembre de 1766. Puede verse una traducción al Inglés del texto original por Peter Hogg: [His Majesty's Gracious Ordinance Relating to Freedom of Writing and of the Press](#) (1766).

(CIDH), el Comité Jurídico Interamericano, y contando con la cooperación de los Estados Miembros y de la sociedad civil, entre otros actores.<sup>7</sup>

La referida Ley Modelo Interamericana fue elaborada de conformidad con los estándares internacionales (entre estos, la Sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso *Claude Reyes y otros versus Chile*, del 19 de septiembre de 2006) alcanzados en la materia en esa época, y fue aprobada por la Asamblea General de la OEA en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 8 de junio de 2010, a través de la resolución con referencia AG/RES. 2607 (XL-O/10).<sup>8</sup>

Al respecto, es preciso acotar que el Departamento de Derecho Internacional de la OEA emitió una “Propuesta de la Ley Modelo Interamericana 2.0 sobre Acceso a la Información Pública 2.0”, en marzo de 2020, dentro de la cual se previó en un inicio un capítulo que comprendería la información pública en posesión o custodia de los poderes judiciales; sin embargo, el mismo no fue incorporado en dicha propuesta y se pospuso la discusión de dicho tema para otro momento —sin indicar cuál—, a efectos de incorporar “... la participación de oficiales de información de los poderes judiciales y expertos en el tema que puedan aportar una perspectiva más completa de las particularidades del proceso judicial, entre otras, las necesidades de mantener cierta información clasificada durante determinadas etapas del proceso, las implicaciones de la publicidad para la protección de víctimas, testigos y menores de edad, etc.”.<sup>9</sup>

Actualmente, casi más de 120 países cuentan con sus propias leyes.<sup>10</sup> Sin embargo, un acceso fluido a la información judicial, utilizando las herramientas de las LAIPs, no es la regla; la tendencia predominante es que el órgano judicial está excluido del ámbito de aplicación de la LAIPs, mientras que algunas leyes la incluyen parcialmente o con procedimientos especiales. El acceso a la información jurisdiccional está siempre limitado, o sometido a procedimientos especiales o se establecen limitaciones para los recursos en caso de denegación.

---

<sup>7</sup> Resolución emitida por los Estados Miembros de la Organización de Estados Americano, con referencia AG/RES. 2514 (XXXIX-O/09), denominada “[Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia](#)” (Aprobada en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 4 de junio de 2009).

<sup>8</sup> La Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública 1.0 del 2010 se encuentra disponible en el siguiente enlace electrónico:[www.oas.org/es/sla/ddi/docs/AG-RES\\_2607\\_XL-O-10.pdf](http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/AG-RES_2607_XL-O-10.pdf).

<sup>9</sup> La propuesta de la Ley Modelo Interamericana 2.0 sobre Acceso a la Información Pública está en el siguiente enlace [www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso\\_informacion\\_propuesta\\_ley\\_modelo\\_2.0.pdf](http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_informacion_propuesta_ley_modelo_2.0.pdf).

<sup>10</sup> David Banisar, [National Right to Information Laws, Regulations and Initiatives 2018](#).

Tabla 1. Acceso a la información judicial en la LAIPs (países seleccionados)

Las LAIPs que no incluyen acceso a información del órgano judicial	Las LAIPs que incluyen solo la información administrativa de los órganos judiciales	Las LAIPs que incluyen la información judicial con características y restricciones especiales	Las LAIPs que incluyen la información de órganos judiciales con los mismos procedimientos de solicitud que cualquier otro tipo de información pública
<p>Bélgica [1]          Canadá [2]          Chile, <a href="#">Ley 20285, arts. 1 y 10</a>[3]          EE.UU., <a href="#">5 U.S. Code § 551</a> y <a href="#">5 U.S. Code § 552 (a)</a>          Escocia, <a href="#">FOISA sec. 37</a>[4]          Francia[5]          Italia [6]          Nueva Zelanda [7]          Suiza, <a href="#">RS 152.3 art.3</a></p>	<p>Australia (1981) [8]          Alemania, <a href="#">Informationfreiheitsgesetz</a>, 2005-2013, sec. 1          España, <a href="#">Ley 19/2013, de 9 de diciembre</a> art.2          República Dominicana, Ley 200-04, art. 1 (h)          Portugal [9]          Perú, <a href="#">Ley N° 27.806, art. 1</a>[10]</p>	<p>Argentina, <a href="#">Ley 27.275, arts. 7, 8 (k) y 32</a>, [11]          Brasil, <a href="#">Lei 12.527 art. 1, I</a>, [12]          Colombia, <a href="#">Ley 1712 de 2014, art. 5</a>, [13]          El Salvador, <a href="#">LAIP artículos 13 y 110</a>, [14]          Finlandia, [15]          India, <a href="#">Right to Information Act 2005, sec. 1, 8 (1)(b)</a>, [16]          Panamá, <a href="#">Ley 6 de 2002, arts. 1, 13 y 15</a>          Uruguay [17]</p>	<p>México, <a href="#">LGTAIP arts. 1, 73 y 113</a> [18]</p>

[1] Bélgica — artículo 32 de la [Constitución Belga](#) y artículo 1 de la [Loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration](#). Según el artículo 1 de la [Loi du 24 juin 1955 relative aux archives](#) los documentos judiciales con más de 30 años que se conservan en el Archivo del Estado son libremente accesibles al público; para acceder a los que versan sobre materia civil e incluyen datos personales, el solicitante debe firmar una [declaración](#) aceptando ciertas restricciones de uso y publicación. Los correspondientes a materias penales y en los casos de protección de los jóvenes (Art. 63, [Loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse](#)) son accesibles libremente después de 100 años. [2] Canadá — artículo 3 y Schedule I de la [Access to Information Act](#), 1985. [3] Chile — Ver artículo 1, [D.F.L. N° 1-19.653, de 2001](#). [4] Escocia — la excepción se establece en la Sección 37, pero no están exceptuados los datos históricos después de 15 años (Sección 58). Ver: [Exemption Briefing](#). [5] Francia - [Code des relations entre le public et l'administration](#) - [Livre III: l'accès aux documents administratifs et la réutilisation des informations publiques](#). [6] Italia — artículo 2-bis del [Decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97](#). [7] Nueva Zelanda — La información en posesión de los tribunales no está alcanzada por la [Official Information Act 1982](#). El acceso a los documentos judiciales en el Tribunal Supremo, el Tribunal de Apelación y el Tribunal Superior se rige por las [Senior Courts \(Access to Court Documents\) Rules 2017](#). Estas reglas se aplican a cualquier documento mientras esté bajo la custodia y el control del tribunal, tanto en casos civiles como penales. Hay esencialmente dos tipos de documentos según el reglamento de acceso: los documentos a los que se puede acceder de pleno derecho y los documentos a los que sólo se puede acceder con autorización judicial. Ver: [Courts of New Zealand - Access to court information](#). [8] Australia, [Freedom of Information Act](#), 1982, Part VIII, Schedule 1 y Part I, section 5. [9] Portugal, el artículo 4 (1)(a) de la [Lei n.º 26/2016 de 22 de agosto, regime de acesso à informação administrativa](#) incluye en el ámbito de aplicación los cuatro *órgãos de soberania*, que según la Constitución (artículo 110) incluye los tribunales. [10] Perú — modificada por la [Ley 27927](#). [11] Argentina — ver [Acordada 42/2017](#) y [Ley 26.856](#). [12] Brasil — la ley ha sido reglamentada por el [Conselho Nacional de Justiça](#): [CNJ Reglamento Lei 12.527, 2004](#). [13] Colombia — la ley ha sido reglamentada solo para el ámbito de la Rama Ejecutiva, los procedimientos de acceso en uso están basados en las normas de los códigos procesales. Ver [El derecho a examinar el expediente judicial](#). [14] El Salvador — la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha interpretado el artículo 110 de la LAIP en el sentido que los ciudadanos solo pueden tener acceso a la información administrativa en poder de los tribunales y para aquella información de carácter jurisdiccional, ha realizado una remisión al trámite de acceso establecido en los códigos procesales correspondientes - atendiendo a la materia-, verbigracia, en el proceso de [Inconstitucionalidad 7-2006](#), se aclaró que la solicitud de información administrativa que corresponde al Órgano Judicial deberá ser tramitada ante el Oficial de Información de la Corte Suprema de Justicia, mientras que la información jurisdiccional ante los respectivos tribunales. [15] Finlandia — Los tribunales están incluidos en el artículo 3 de la [Ley de Apertura de las actividades del Gobierno de 1999](#) (621/1999; y sus modificaciones en 907/2015); el artículo 11 regula específicamente el acceso de las partes (persona cuyo derecho, interés u obligación concierne en un asunto). Esta ley también refiere a la [Ley sobre la publicidad de las actuaciones judiciales en los tribunales generales \(370/2007\)](#) y a la [Ley sobre la publicidad de los procedimientos judiciales administrativos \(381/2007\)](#) que son unos de los pocos

ejemplos de regular el acceso a la información judicial en forma específica. [16] India – Ver: [The Registrar, Supreme Court of India vs. R S Misra, High Court of Delhi](#). [17] Uruguay —artículos 1 y 2 de la [Ley 18.381](#). Ver también [Resolución Nro 26 de 2010](#) de la Unidad de Acceso a la Información. [18] México — según la [reforma constitucional del 7 de febrero de 2014](#), Art. 6to A. VIII “El organismo garante tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, ... con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres ministros.”

La tendencia predominante es que el acceso a la información jurisdiccional sigue procedimientos especiales. En muchos de estos casos, el acceso a la información jurisdiccional se rige por normas creadas por los mismos órganos judiciales, ya sea a través de disposiciones administrativas (como en el caso de Costa Rica y su Reglamento sobre Expediente Judicial Electrónico ante el Poder Judicial<sup>11</sup>) o por vía de jurisprudencia (como en el caso de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador, a través de la jurisprudencia de la Sala de lo Constitucional, resolución interlocutoria de la Inconstitucionalidad 7-2006 Ac., emitida el 20 de agosto de 2014<sup>12</sup>) o por las normas procesales (*i.e.* establecidas en la legislación procesal).

En estos procedimientos especiales creados a través de las mencionadas vías, suelen estar presentes algunas de estas características: 1) se hace una solicitud o se usa un formulario para describir los documentos solicitados; 2) se debe establecer un interés legítimo o un interés público, un beneficio justificable o una causa suficiente que se pondera con los intereses de otras personas y con otros intereses públicos que sean primordiales; 3) los documentos solicitados se pueden denegar por razones de intimidad, a menos que pueda hacerse una disociación o versión pública; 4) se puede aplicar una tasa por las fotocopias o por el procesamiento, la inspección visual suele ser sin cargo; 5) se puede pedir copia certificada o simple; 6) se pueden establecer condiciones y responsabilidades derivadas del uso; y 7) el plazo para responder puede ser fijado concretamente, ser “razonable” o —incluso— discrecional. Obviamente cualquiera de estos requisitos será visto por la ciudadanía interesada en obtener dicha información como una barrera.

Otra variante existente hace a leyes específicas para el acceso a la información jurisdiccional, por ejemplo en Finlandia y los estados de Nueva Gales del Sur y Victoria, en Australia. Estas leyes tienden a organizar y completar los códigos procesales para dar reglas claras sobre el acceso a la información en poder de sus tribunales. Una característica común en todas ellas es darle al juez de la causa mucho poder para abrir o cerrar información según las características del caso.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> [Circular N° 104-2013](#)

<sup>13</sup> Ver: Ana Koprivica Harvey, [Non-Party Access to Court Documents and the Open Justice Principle: The UK Supreme Court Judgment in Cape Intermediate Holdings Ltd v Dring](#), Max Planck Institut Luxembourg Research Paper 2019 (5)

Siendo “cómo deciden los jueces” un claro y preponderante interés público, el acceso a todas las sentencias debe estar garantizado; sin embargo, muchas sentencias no se pueden comprender cabalmente sin revisar los antecedentes fácticos o procesales, los cuales conforman el expediente judicial. El acceso al expediente judicial es el que presenta mayores limitaciones, ya que hay en ellos información privada, muchas veces datos sensibles, u otros con protección de propiedad intelectual. Existen —en muchos casos— normas para acceder a los expedientes que tienden a dar al juez la autoridad para decidir, qué puede verse, y qué no. Sin embargo, los usos y costumbres hacen que en algunos países los abogados pueden ver cualquier expediente (aduciendo que podrían patrocinar a alguna de las partes) o los estudiantes de derecho (situación que ha llevado a que sean contratados por algunas empresas protectoras del crédito —burós— para investigar personas deudoras en documentos judiciales).

Además, cuando es posible acceder al expediente judicial en el que existe sentencia definitiva, se trataría en realidad de acceder a una versión pública de los mismos, pues se suprime los datos personales de las partes; pero esto en el caso de tener éxito en la solicitud de acceso formulada a través de los mecanismos o vías antes indicados: norma administrativa, jurisprudencia o por ministerio de ley. El balance final es que las solicitudes de acceso a la información jurisdiccional es limitada o inexistente dentro de la LAIPs, se abren aquí muchas situaciones particulares: por ejemplo si alguien quisiera investigar cómo deciden los jueces las tenencias o custodias de los hijos en caso de conflicto entre los padres, el acceso sería muy limitado (no se podría tener acceso al expediente judicial ni presenciar entrevistas en Cámara Gesell, por ejemplo). Sin embargo, éste y otros —como los temas medioambientales— cada día están cobrando más interés público y corresponderá a los aplicadores de las LAIPs o a los entes contralores de éstas ponderar el derecho de acceso a esa información jurisdiccional frente a los derechos de la niñez y adolescencia.

En este punto, se debe aclarar que la referida restricciones obedecen no solo a los límites que imponen las LAIPs o la jurisprudencia, sino debido al cumplimiento interno de las obligaciones que los Estados contraen a través de la suscripción de Tratados Internacionales en materia de Derechos Humanos y que trasladadas a sus leyes nacionales, específicamente, nos referimos al cumplimiento de garantías de confidencialidad de los niños, niñas y adolescentes en los procesos judiciales en los cuales están vinculados, ya sean en material penal juvenil, de familia, violencia intrafamiliar, protección de niñez y adolescencia, entre otros. Así, por ejemplo la Convención sobre los Derechos del Niño, en su artículo 40, número 2 romano vii, establece que debe respetarse el derecho del niño a la protección contra la injerencia en su vida privada en todas las fases del procedimiento<sup>14</sup>. Por tanto, en materia de niñez y adolescencia, las

---

<sup>14</sup> La Convención sobre los Derechos del Niño, se encuentra disponible en el siguiente enlace; <https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>

restricciones al expediente judicial o las fases del proceso no se debe solo a las prohibiciones que puedan derivarse de las LAIPs o de la jurisprudencia, sino a mandatos de optimización de protección de Derechos Humanos de este grupo vulnerable.

## 2. Políticas de Transparencia y Gobierno Abierto

La transparencia —en general— se refiere a la apertura del sector público a la divulgación de información al público en general. El Gobierno Abierto implica un relacionamiento con la sociedad, transparente, multidireccional, colaborativo y orientado a la participación ciudadana. En la práctica solo se responde a las obligaciones de transparencia establecidas en las LAIPs creando un portal específico donde cada institución y sus unidades administrativas cargan periódicamente datos primarios, listados e informes, siempre ajustándose al texto de la ley. Los temas clave son la actualización, la continuidad y la nomenclatura. Un aspecto importante es la supervisión, ya que es difícil lograr los mismos niveles de transparencia en distintas unidades, si el portal no tiene supervisión; los vacíos tienden a aumentar, así como información incompleta o con formatos cambiantes.

Mientras que los portales de transparencia responden a obligaciones de ley, el Gobierno Abierto no supone un conjunto de obligaciones explícitas, en particular para la transparencia, y mucho menos para los mecanismos colaborativos y participativos, esto deviene en parte en sus orígenes procedentes del *soft law*, así por ejemplo, la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto fue aprobada en la XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, llevada a cabo en Bogotá, Colombia, el 7 y 8 de julio de 2016.<sup>15</sup> Este documento, en síntesis, consiste en una expresión de buena voluntad impulsado por los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) aprobados en el año 2015 y que se conocen como los Objetivos Mundiales para alcanzar la prosperidad en el año 2030.

Asimismo, otro esfuerzo de impulso del Gobierno Abierto a nivel mundial es el *Open Government Partnership* (conocido por sus siglas en inglés OGP), el cual desde su fundación en el 2011 a la fecha tiene 78 países miembros,<sup>16</sup> que trabajan junto a diferentes organizaciones de la sociedad civil para crear planes de acción de dos años con pasos concretos (compromisos) en una amplia gama de temas en relación con la transparencia, colaboración y participación ciudadana; lo cual garantiza que las organizaciones de la sociedad civil o la participación

---

<sup>15</sup> La Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto se encuentra disponible en el siguiente enlace electrónico: <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-Gobierno-Abierto-07-2016.pdf>.

<sup>16</sup> El listado de países miembros del OGP se encuentra disponible en el siguiente enlace electrónico <https://www.opengovpartnership.org/es/our-members/#local>

ciudadana directa tengan un papel en la configuración y supervisión de los gobiernos. En conjunto, según su página web, se han hecho más de 4.000 compromisos a nivel mundial.<sup>17</sup>

Ahora bien, para un órgano judicial —y en especial para las decisiones jurisdiccionales— existen otros mecanismos clásicos o tradicionales de participación en los procesos judiciales, los cuales han sido previstos en las leyes o creados vía jurisprudencia<sup>18</sup> como el *amicus curiae*<sup>19</sup> y los jurados.<sup>20</sup>

Otro mecanismo de colaboración ciudadana son los programas para la justicia penal de adolescentes basados en la comunidad; sin embargo, son incipientes y no tienen mucha receptividad en países en desarrollo. Otras experiencias de colaboración también se han destacado y es la investigación en torno a la efectividad de las decisiones judiciales en temas de familia. Un elemento común en aquellas decisiones, que no solo se basan solo en hechos probados y normas jurídicas, sino que es necesario apoyarse en conocimiento científico, opiniones técnicas o percepciones de la sociedad.

En el contexto de este estudio el aspecto más relevante del gobierno abierto son los datos abiertos.<sup>21</sup> La publicación de datos judiciales abiertos se confunde con las políticas de transparencia pero tienen diferencias sustanciales: un aspecto prevalente de los datos abiertos

---

<sup>17</sup> Véase el enlace: <https://www.opengovpartnership.org/es/about/approach/>

<sup>18</sup> Un ejemplo de la intervención de un *amicus curiae* previsto en la ley es el caso salvadoreño, precisamente los artículos 8 y 17 de la Ley de Procedimientos Constitucionales establecen —respectivamente— lo siguiente: “De la demanda o informe se correrá traslado por un término prudencial que no exceda de noventa días, al Fiscal General de la República, quien estará obligado a evacuarlo dentro del plazo que se le señale” y “El Ministerio Público intervendrá en el juicio en defensa de la constitucionalidad”. Sobre dichas disposiciones, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha interpretado que “...cuando dicho funcionario [el Fiscal General de la República] interviene en ese tipo de procesos en virtud (...) de la Ley de Procedimientos Constitucionales no lo hace en la calidad de parte, sino que, más bien, lo hace como un *amicus curiae* —amigo de la corte o del tribunal—, que le brinda una opinión técnico jurídica a esta Sala sobre los argumentos planteados por el actor y el demandado, la cual puede o no ser tomada en cuenta al momento de realizar el correspondiente análisis de fondo sobre la constitucionalidad de la disposición impugnada”, véase la sentencia emitida en el proceso de Amparo 288-2011 del 14 de abril, disponible en: <https://www.jurisprudencia.gob.sv/DocumentosBoveda/D/1/2010-2019/2011/04/91425.PDF>

<sup>19</sup> De acuerdo con el Diccionario Panhispánico del Español Jurídico, el *amicus curiae* es una “[p]ersona física o jurídica que sin estar legitimada como parte o un tercero en un litigio interviene voluntariamente ante un tribunal para colaborar con este aportando información objetiva”. Al respecto, véase <https://dpej.rae.es/lema/amicus-curiae>

<sup>20</sup> Según el Diccionario de la Lengua Española el jurado es la “[i]nstitución para la participación de los ciudadanos en la Administración de Justicia, mediante la cual personas designadas por sorteo contribuyen al enjuiciamiento de determinados delitos, a través de la emisión de un veredicto relativo a la prueba de los hechos”, disponible en: <https://dle.rae.es/jurado>

<sup>21</sup> De acuerdo con *Open Data Charter*, los datos abiertos: “...son datos digitales que son puestos a disposición con las características técnicas y jurídicas necesarias para que puedan ser usados, reutilizados y redistribuidos libremente por cualquier persona, en cualquier momento y en cualquier lugar ...”, al respecto ver <https://opendatacharter.net/principles-es/>

es que puedan ser procesado por una máquina, esta característica beneficia a los re-utilizadores y a los investigadores. Los re-utilizadores trabajan casi siempre en beneficio propio, mientras que las investigaciones siempre —en alguna medida— en beneficio de la sociedad y de la administración de justicia; el problema es que los investigadores requieren financiamiento externo (y por eso son muy escasos) y los re-utilizadores obtienen beneficios directos con la venta de sus productos. Si no hay una intervención directa del Estado (e.g. financiar la investigación) el impacto final para la sociedad de los datos abiertos puede ser muy pobre, o incluso negativo.

Los datos abiertos judiciales abarcan mayoritariamente los aspectos administrativos.<sup>22</sup> Esto se debe a que la definición legal (que existe en varias LAIPs) establece que la reutilización no estaría sujeta a ninguna restricción legal. Si los datos contenían datos personales y se anonimizan para publicarse como datos abiertos, queda poco claro si cuando son re-identificados recobran la protección legal (igual ocurre con la propiedad intelectual).<sup>23</sup>

Sobre este tema es preciso acotar que la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto —citada en párrafos precedentes— sostiene los siguientes principios para la apertura de datos públicos: (a) abiertos por defecto, (b) oportunos y exhaustivos, (c) accesibles y utilizables, (d) comparables e interoperables, (e) para mejorar la gobernanza y la participación ciudadana, (f) para el desarrollo incluyente y la innovación.<sup>24</sup>

Todos estos detalles han llevado a que muy pocos órganos judiciales en el mundo difundan datos jurisdiccionales como datos abiertos,<sup>25</sup> aunque sí varios los usan para difundir la información administrativa y financiera.

---

<sup>22</sup> Los datos abiertos son una forma de difundir la información pública que está regulada por algunas legislaciones de América Latina (por ejemplo Colombia y Argentina); el rasgo específico es que los datos abiertos deben estar en un formato no propietario (sin necesidad de una licencia) y ser procesables automáticamente por una máquina, además la publicación como datos abierto supone que el usuario puede descargar la información y re-utilizarla con cualquier finalidad y sin ninguna limitación legal. La ilusión con que se publican estos datos es que algún investigador en algún lugar del mundo los tome y haga con ellos un estudio que beneficie a la comunidad y a la institución que los publicó. Ciertamente podrían potencialmente dar lugar a estudios muy valiosos, pero —se incluyan o no datos personales— también hay quienes se dedican a intentar re-identificar personas en ellos, esto hace que sea muy limitado su uso para datos jurisdiccionales.

<sup>23</sup> En algunos países el texto de la demanda en un proceso judicial podría estar protegido por las leyes de propiedad intelectual, o igualmente algunos elementos de la prueba. Ver por ejemplo: artículo 49-B, Ley de Propiedad Intelectual de El Salvador.

<sup>24</sup> Ver cita 15

<sup>25</sup> De hecho el único que los autores han identificado están en el Portal de Datos Abiertos de Argentina, datos.jus.gob.ar, y están anonimizados.

### 3. Estadísticas judiciales

En la práctica las Estadísticas Judiciales, la Memoria Anual y la Rendición de Cuentas de los órganos judiciales son muy parecidas. Tradicionalmente las Estadísticas Judiciales son una publicación periódica en las que se informan mayormente “inventarios” de casos ingresados, pendientes y resueltos con una desagregación según algunas categorías (temporales, geográficas, tipos de casos, instancias, etc.) que en la práctica son reducidas por las limitaciones de la presentación de estos datos en papel.

La no existencia, discontinuidad en su publicación o retrasos crónicos (dos o tres años para publicar un informe anual) son algunos de los problemas recurrentes. Otro aspecto que hace perder calidad es que se cambian los formatos permanentemente haciendo —de esta forma— imposible disponer de series temporales útiles.

En los últimos tiempos las estadísticas están cambiando en la forma en que se publican: los órganos judiciales disponen de bases de datos significativamente grandes, que muchas veces terminan publicándose en tablas gigantes de datos que tienen que leerse con una lupa y una regla para no perderse. Esto, sumado al hecho que hoy están disponibles muchas plataformas de *visualización y análisis de datos*, los órganos judiciales han visto más razonable avanzar hacia la publicación por medio de plataformas que permiten seleccionar algunas variables, obtener los datos en forma gráfica y con la opción de una descarga (Excel, PDF, etc.). El acceso a los datos primarios es difícil, incluso muchos órganos judiciales limitan hacer búsquedas con muchas variables abiertas, o reconocen la IP del usuario y le limitan la cantidad de consultas diarias o por hora (el temor de la descarga de las bases de datos completas es un síntoma difícil de explicar racionalmente).

Algunos tribunales han descontinuado sus boletines estadísticos reemplazándolos por un tablero estadístico. Estos tableros facilitan el acceso a estadísticas y datos primarios, pero no tanto como algunos investigadores esperarían. Por ejemplo, el Poder Judicial de la Provincia de Entre Ríos (Argentina) inauguró el Tablero Estadístico con los datos desde julio de 2019, y los Boletines Mensuales Estadísticos dejaron de publicarse con los datos de diciembre de 2019.<sup>26</sup> El tablero permite seleccionar y descargar los datos primarios parciales de un distrito judicial y un mes calendario a la vez. Son primarios en la medida que se informan casos, por ejemplo, para los juzgados de garantías, su fecha de inicio, la fecha del hecho, el delito imputado, y el juez responsable; o sea son parciales, pero ciertamente los más relevantes. Si un investigador quisiera disponer de todos los datos de la provincia para un año calendario debería descargar 18 circunscripciones y 11 meses o sea 198 archivos, y eso solo para un tipo de juzgado. Otro ejemplo, el sitio [Geopresídios](#) – *Cadastro Nacional de Inspeções em Estabelecimentos Penais*

<sup>26</sup> <https://tablero.jusentrerios.gov.ar/>. Consultado el 8 de junio de 2020.

(publicado por el *Conselho Nacional da Justiça* de Brasil) que es de notable interés público,<sup>27</sup> dispone gráficos y datos muy valiosos; incluye los datos primarios que solo pueden descargarse de a un Estado por vez.

Estos ejemplos muestran que los datos relevantes están sistematizados, están públicos por medio de algunos gráficos o tablas preseleccionadas y que para obtener los datos primarios se advierten ciertas “dificultades” (se hace gastar tiempo al investigador, con múltiples descargas, que luego hay que condensar para poder hacer análisis completos).

Otro problema con los Tableros o Plataformas es que se abandonan las descripciones textuales de los datos y la *metadata*<sup>28</sup> sobre cómo se han generado las estadísticas. Por ejemplo la consulta estadística de “causas civiles” en Canadá tiene varias llamadas o notas al pie que agregan calidad y una descripción exacta sobre las variables.<sup>29</sup> Un problema adicional con las plataformas es que los datos pueden quedar alojados en servidores externos.

Las Plataformas estadísticas se caracterizan por la forma que cada usuario puede seleccionar (marcar botones, definir filtros) y los resultados cambian radicalmente. Estas Plataformas son útiles para un investigador, pero los datos pierden visibilidad pública. Si hay acceso a datos abiertos o primarios públicos las estadísticas oficiales deberían poder reconstruirse por cualquier ciudadano.

En este nuevo contexto ya no sería aceptable publicar un informe estadístico donde no se aclare detalladamente, qué cruces de variables, qué filtros se han aplicado y a qué fecha se hicieron. Con un mismo conjunto de datos primarios es posible elaborar varias estadísticas, y

<sup>27</sup> El Registro Nacional de Inspecciones en Establecimientos Penales (CNIEP) se alimenta a través de los informes mensuales de inspección realizados en los establecimientos penales por los Jueces de Ejecución Penal, de conformidad con el artículo 66, punto VII de la Ley de Ejecución Penal y de conformidad con las disposiciones de Resolución CNJ 47/2007. El sitio dispone de varias páginas: (1) el [mapa](#) que da una instantánea sintética de la situación actual en la que se pone en evidencia la superpoblación carcelaria creando un *ranking* por estados en función de su déficit de espacio (*vagas*), el dato es muy relevante pero versiones anteriores –hoy inaccesibles– contrastaban las cifras absolutas de presos con el número de espacios (*vagas*), y también los presos condenados (*prisão pena*) contra prisión preventiva (*prisão cautelar o provisória*); (2) el [panel estadístico](#) con dos pestañas, una gráfica con datos muy relevantes como los establecimientos penales que nunca pudieron ser inspeccionados, o los que se reportan en base a inspecciones desactualizadas que van de 11 meses a 1 año. Este tipo de valoración son muy relevantes y la mayoría de otros sitios estadísticos las omiten. También se pueden ver las características de los establecimientos, como: bloqueo de celulares, área para visitas familiares, y para visitas íntimas, consultorios odontológicos y muchos datos más de tratamiento humano de los presos. La segunda pestaña *relatórios* despliega los datos primarios e históricos de los informes. Los datos pueden descargarse, pero un Estado por vez. Ver: [www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/estatistica/](http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/estatistica/).

<sup>28</sup> Los metadatos estadísticos son información que brinda a los usuarios los datos el contexto necesario para su interpretación, detallando información relativa a los conceptos, el diseño del proceso estadístico, procesamiento y análisis de los datos.

<sup>29</sup> [Civil court cases, by level of court and type of case, Canada and selected provinces and territories](#), Statistics Canada, 2005–2019.

esto es así porque los datos pueden verse con diferentes interpretaciones (por ejemplo no es igual mostrar un nivel de carga de trabajo en los juzgados, que describir un fenómeno delictivo desde la política criminal, aun cuando se estén usando los mismos datos primarios). Por eso es entendible que la autoridad pública que elabora una estadística se le conceda la posibilidad de elegir sus propios “criterios de análisis”, solo que ahora, en el nuevo contexto de transparencia, éstos deben ser públicos.

Esto suscita dos problemas: (1) diferenciar la estadística de la rendición de cuentas; y (2) compensar las *contras* de las plataformas de visualización, aceptando que los *pros* son los que están predominando.

Es entendible que las estadísticas oficiales tiendan a desaparecer, o reducirse significativamente, reemplazadas en parte por la publicación de los datos primarios. En este contexto es necesario que la Rendición de Cuentas incluya los datos estadísticos más relevantes, y que sean públicamente reconocidos por las autoridades judiciales —y que indirectamente— se conviertan en una forma de compromiso de mejora de la calidad de la justicia. Un ejemplo de esta alternativa de Paneles temáticos ha sido adoptada por el *Conselho Nacional da Justiça* de Brasil.<sup>30</sup>

De hecho en las estadísticas predominan los datos fácticos (necesarios y relevantes, pero que no reflejan el desempeño del órgano judicial, *e.g.* delitos, conflictos entre particulares). En la Rendición de Cuentas deberían predominar los indicadores (*e.g.* duración de los procesos, congestionamientos), pero en algunos casos llegan a ser muy crudos al mostrar problemas crónicos o un desempeño deficiente, esto ha limitado su aceptación e implementación por parte de los órganos judiciales.

Cuando las estadísticas se generan a partir de reportes o formularios que envían los juzgados, los datos ya no son primarios; aunque últimamente se han enriquecido notablemente. Cuando las estadísticas se generan a partir de las bases de datos de los sistemas de gestión de expedientes los datos relevantes son en realidad una selección de datos primarios (no un procesamiento, ni una acumulación). Cuando se publican como “datos abiertos” uno de los problemas observados es que es imposible procesarlos y obtener los mismos números que las estadísticas oficiales, esto se debe a que las bases de datos son dinámicas y los datos abiertos, estáticos. Si para generar estadísticas se usa una versión más actualizada de la base de datos, los resultados difícilmente coincidirán.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/paineis-cnj/>

<sup>31</sup> Embarcarse a publicar solo datos primarios o datos abiertos lleva a la novedad de que coexistan varias estadísticas basadas en los mismos datos oficiales, tal como advierte Gabriela Benedicto (2019) “el riesgo de tener estadísticas oficiales diferentes según la fuente”. Es verdad que de un mismo conjunto de datos primarios se

Ambas estrategias deben verse en función de los usuarios. Las estadísticas clásicas son relativamente comprensibles por todo tipo de usuarios (ciudadanos promedios), en cambio, las visualizaciones de datos primarios requieren cierta destreza informática que no está al alcance de todos,<sup>32</sup> los datos abiertos se alejan del ciudadano común y son muy apreciadas por la visión de alta tecnología y de investigadores con conocimientos especializados (de hecho las dos últimas opciones solo se diferencian en el marco legal en que se sustentan).

Todo este proceso evolutivo también tiene pérdidas. Las *visualizaciones* son en realidad datos crudos que pueden analizarse con un conjunto acotado de herramientas. Si se producen cambios o correcciones en los datos crudos difícilmente el usuario notaría esos cambios, tampoco los órganos judiciales advierten a los usuarios los cambios o adendas que se van haciendo (no hay una *fe de erratas* pública). Si se deja que los indicadores solo los calcule cada usuario, las conclusiones pierden visibilidad, y por tanto se diluye el “compromiso” de las autoridades en abordar soluciones. Más adelante se mencionará el censo de jueces realizado en Brasil; los datos crudos parecen inocuos mientras que su interpretación por parte de sectores de la sociedad civil es impactante.<sup>33</sup>

Un último problema se relaciona con la “memoria”; todo producto que se publica exclusivamente en Internet (las visualizaciones no tienen sentido fuera de Internet) pierde valor documental (o desaparece cuando se actualizan los sitios).<sup>34</sup>

---

pueden construir estadísticas diferentes, no solo en la elección de qué categorías utilizar, o qué datos agregar; también diferentes criterios interpretativos pueden llevar a resultados diferentes. Por ejemplo, si se imagina una conjunto de datos de causas penales iniciadas, cada acusado puede tener que responder por más de un tipo legal, si se cuenta solo el tipo legal con pena mayor —que suele ser el de la carátula del expediente— el conteo es uno, si se consideran todos los tipos penales por los que es acusado, el total de estos números (total de causas iniciadas) ya no coincidirá con el total de hechos delictivos. Esto normalmente se resuelve con una acertada *metadata* de la estadística, pero el riesgo es real si no hay “una” estadística oficial, no se está rindiendo cuentas, sino publicando muchos datos primarios con múltiples interpretaciones.

<sup>32</sup> Una de las más conocidas es Tableau pero existen alternativas semejantes (DOMO, Sisene, Looker, ReportPlus, QualtricsResearch Core, Zoho Reports, QlikView, Sas Business intelligence, MS PowerBI, Grow Pentaho, y otras). Estas herramientas de visualización y análisis se denominan también *business intelligence*, término que es especialmente acertado para expresar que fueron desarrollados más para apoyar información comercial y de negocios que datos sociales y judiciales. Es visible por ejemplo que las duraciones de los procesos judiciales se han comenzado a mostrar —como consecuencia de estas herramientas—utilizando gráficos de pastel *i.e.* segmentos circulares (ver: [datos.jus.gob.ar/pages/justicia-civil](http://datos.jus.gob.ar/pages/justicia-civil)); esto es conceptualmente erróneo, pues la duración es una variable cuantitativa con relación de orden, y la unión del inicio con la cola contradice la naturaleza del tiempo lineal. Obviamente se usa porque es el más reconocible por los usuarios, y porque las plataformas no disponen de desarrollos específicos para esta finalidad (“*The only thing worse than a 2-D pie chart is a 3-D pie chart.*” En Michelle Jones, [How to design terrible graphs](#)).

<sup>33</sup> Ver nota 55

<sup>34</sup> La información documental da testimonio material de un hecho o acto realizado en funciones por instituciones o personas físicas, jurídicas, públicas o privadas, su misma finalidad es preservar ese testimonio. El soporte puede ser variado (papel, papiro o una piedra o madera o incluso la tradición oral), pero la persistencia es esencial. Internet es aun extremadamente fugaz, difuso y esquivo para ser un soporte idóneo. El valor documental de

#### 4. La rendición de cuentas en los instrumentos internacionales

La Cumbre Judicial Iberoamericana,<sup>35</sup> en sus Recomendaciones en Materia de Transparencia, Rendición de Cuentas e Integridad de los Sistemas de Justicia Iberoamericanos (2012),<sup>36</sup> incluye varios conceptos sobre la rendición de cuentas. En dicho documento se considera en el numeral 1 letra B la rendición de cuentas como “*intrínseca a la Administración de Justicia*”. Luego define el concepto en el numeral 3: “*La rendición de cuentas: consiste esencialmente en el análisis, tratamiento y difusión de la información existente, por medio de: 1) la explicación del origen, uso y aplicación de los fondos a disposición de la administración de justicia; 2) la confección y aplicación de los indicadores relevantes de la gestión jurisdiccional y administrativa; y 3) el control de la finalización de los procesos, tramitados con las debidas garantías y en un plazo razonable.*” Para luego desarrollar en el Capítulo 3° — rendición de cuentas, el concepto distinguiendo cuatro elementos: §20. Control presupuestario: Control permanente sobre la ejecución del presupuesto y publicitar los resultados. §21. Control del cumplimiento de las normas: Disposiciones legales, reglamentarias y acuerdos administrativos, que rigen su funcionamiento. §22. Evaluación de desempeño: Sistema especial de control o evaluación del desempeño de la gestión jurisdiccional, medir el rendimiento de los distintos despachos judiciales —número de causas ingresadas, causas en trámite y causas terminadas, duración de los procesos y forma de terminación y cumplimiento de los plazos legales. §23. Consulta al usuario: Herramienta digital o en soporte físico que permita al usuario cuestionar la prestación del servicio judicial, y permita la respuesta oportuna.

Estas recomendaciones fueron desarrolladas en algunos documentos de trabajo: entre estos es relevante la Propuesta de Reglas e Indicadores (2013) que elabora 27 reglas (de transparencia, rendición de cuentas e integridad) y sus correspondientes indicadores.<sup>37</sup>

Luego en los Principios y Recomendaciones para la Promoción de la Justicia Abierta en los Poderes, Órganos y Organismos Judiciales Iberoamericanos (2017),<sup>38</sup> documento elaborado por

---

determinada/cierta información radica/depende de su capacidad de ser exhibida y compartida inequívocamente. La información accesible en Internet puede resultar de una búsqueda dinámica, o no poseer un enlace profundo permanente (*deep link*), en estos casos su valor documental disminuye sensiblemente. También depende de quién [a]firma o publica la información, en qué contexto y con qué nivel de compromiso. Si la información no es indexable (o sea se la etiqueta con un protocolo de exclusión de robots), o no está destacada en la página principal de la web institucional tampoco tendrá valor documental; fecha de publicación o indicación de versiones anteriores o erratas son sumamente relevantes. Existen fuentes externas que pueden testimoniar la existencia de cierta información, como el sitio [www.archive.org](http://www.archive.org) (donde es posible generar una instantánea de un sitio web, con fecha y hora); esto solo agrega valor documental pero muchos sitios judiciales tienen una exclusión total de *robots*.

<sup>35</sup> Cumbre Judicial Iberoamericana, Buenos Aires, 27 de abril de 2012

<sup>36</sup> [www.cumbrejudicial.org/productos-y-resultados/productos-axiologicos/download/41/39/15](http://www.cumbrejudicial.org/productos-y-resultados/productos-axiologicos/download/41/39/15)

<sup>37</sup> <http://www.cumbrejudicial.org/productos-y-resultados/productos-axiologicos/item/39-transparencia-rendicion-de-cuentas-e-integridad>

<sup>38</sup> <http://www.cumbrejudicial.org/justicia-abierta/download/738/587/15>

el Grupo de Trabajo Justicia Iberoamericana Abierta (aun no incorporado como documento axiológico) que se circuló en la XIX Cumbre Judicial Iberoamericana,<sup>39</sup> se dice:

*“La Justicia Abierta promueve estrategias y mecanismos de rendición de cuentas y de acceso a la información para que las personas puedan ejercer sus derechos, monitorear el desempeño del quehacer institucional y colaborar con la mejora continua de los servicios.”*

##### **5. La cuestión (de la elección) de los contenidos de la rendición de cuentas.**

El procedimiento de solicitud y acceso a la información —establecido en las LAIPs junto con instituciones, plazos y recursos— son el opuesto complementario de las políticas de transparencia. Es frecuente que las LAIPs enumeren obligaciones sobre algunos contenidos; estos contenidos son generales para todos los sujetos obligados y por tanto no son una solución definitiva para los órganos judiciales.

**Tabla 2. Opuestos complementarios para garantizar la libertad de información**

	LAIPs	Políticas de Transparencia (datos abiertos, rendición de cuentas, relación con los medios, etc.)
¿Quién define los contenidos?	El ciudadano, individualmente	La “autoridad”: en teoría interpretando el “interés público”. En la práctica se reduce a la información obligatoria o disponible que no comprometa la institución.
¿Qué grado de difusión tienen?	En principio es solo para el solicitante. Algunas LAIPs establecen la obligación de publicar la información entregada, a través de en los portales de transparencia como información oficiala de las Unidades de Acceso a la Información Pública.	En principio es para todos, pero esto depende de un buen diseño de la estrategia de publicación.

<sup>39</sup> XIX Cumbre Judicial Iberoamericana, 11 de septiembre 2017.

	LAIPs	Políticas de Transparencia (datos abiertos, rendición de cuentas, relación con los medios, etc.)
¿Cuáles son los costos?	Altos, requiere una estructura específica dentro de cada institución y un órgano rector a nivel nacional o regional. <sup>40</sup> Solo en algunos casos el solicitante paga por las fotocopias o gastos de recolección. <sup>41</sup>	Mínimos, es una tarea más de cada unidad administrativa. Los gastos de desarrollo y mantenimiento de los portales son moderados.
¿Cómo se ajustan a las necesidades de información judiciales?	Es eficiente para la información administrativa. El acceso a la información jurisdiccional o disciplinaria requiere reglas más claras, respetar la autoridad del juez del caso, y disponer de estándares y recursos humanos para hacer las disociaciones de datos personales.	Obliga al usuario a realizar búsquedas en las bases de datos (la organización de los datos y las herramientas informáticas deben ser adecuadas) pero esto dispersa los contenidos. Si la publicación de las sentencias es extensiva se incurre en costos y tiempos de disociación. Si es posible acceder al expediente electrónico, se requieren reglas de acceso y resúmenes en versiones públicas para casos con datos sensibles.

Un énfasis en las solicitudes de acceso vía LAIP hace que los contenidos sean definidos por los intereses particulares de los solicitantes. Pueden además quedar ocultos/opacos, salvo por la reciente tendencia de publicar todas las respuestas dadas a solicitudes en un sitio web. Aun así los contenidos se limitan por intereses particulares y en el mejor de los casos por las solicitudes de investigadores que representan el interés público.

En México se ha observado un ciclo en la evolución de las solicitudes de acceso. Luego de instalada la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, las solicitudes versaban sobre cuestiones de detalle dirigidas a la desenmascarar corrupción estatal que podrían definirse como el *efecto huachinango*.<sup>42</sup> Una solicitud prevalente en esta etapa era ¿Cuánto huachinango se compra en el comedor privado del Ministro de Hacienda? Ése era un modelo de interés del ciudadano, en su actitud de controlar al servidor público: “*te estoy vigilando, quiero saber qué lujo te das tú y tus amigotes con el dinero de mis impuestos*”. Fue la primera forma de concebir la transparencia, puntualmente. Obviamente, que eso es lo que

<sup>40</sup> Muchos países no crean una estructura formal, en estos casos se podría decir que del derecho de acceso es más diluido.

<sup>41</sup> En la FOIA de los EE.UU. si la solicitud es de interés público es gratuita, pero se deben pagar los costos si es de interés particular: 5 U.S.C. § 552. (a) (4) (A) (iii) ver: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/552>

<sup>42</sup> El *huachinango* es el nombre con que se conoce en México a una variedad de pargo (familia *Lutjanidae*) muy apreciado por su excelente sabor y delicadeza; es considerado una exquisitez culinaria. Este tipo de solicitudes también incluyen “regalos de fin de año”, “bebidas alcohólicas” y otros gastos considerados “lujos”.

estadísticamente llamaríamos un indicador, podríamos seguir utilizando el indicador del huachinango para saber el mal uso o el uso excesivo del dinero público.

La siguiente etapa consistió en solicitudes más orgánicas sobre el funcionamiento del Estado, particularmente datos estadísticos; aquí ya se percibe una manifestación del interés público más concreto.

La tercera etapa evolutiva se caracteriza por solicitudes fundadas en intereses privados, muchas veces comerciales. Ocurre que el Estado es una fuente extraordinaria de información, ya sea por sus grandes bases de datos o por su capacidad de recolectar datos o realizar investigaciones y estudios. Una práctica muy racional para un empresario es —antes de embarcarse en un emprendimiento— obtener y aprovechar todos los datos y el conocimiento generado por las instituciones del Estado, así se reducen costos de desarrollo y se toman decisiones con mayor base empírica.

Queda claro que las dos estrategias para garantizar la libertad de información (Tabla 2) deben coexistir y complementarse, pero es necesaria cierta intervención del órgano judicial para evitar los sesgos en los contenidos que se hacen públicos, que no necesariamente se atienen a la totalidad del interés público.<sup>43</sup> Siempre queda un vacío difícil de incluir.

## **6. Cómo completar este vacío, entre la información publicada por el órgano judicial y la de interés público.<sup>44</sup>**

Un tema central en las políticas de transparencia de los órganos judiciales es la elección de la información que se hará pública y sus niveles de desagregación. Muchas LAIPs establecen obligaciones explícitas de transparencia que pueden ser muy útiles, pero en algunos casos los órganos judiciales interpretan que allí también terminan sus obligaciones. Otra opción es guiarse por buenos ejemplos de transparencia en otros países o apoyarse en recomendaciones de organismos regionales o internacionales. Como se ha visto en el parágrafo 4 de este

---

<sup>43</sup> El sesgo hacia intereses particulares es entendible, pero existen otros sesgos causados por: información no registrada adecuadamente, o que se considera prudente no publicarla o que simplemente no ha sido siquiera imaginada.

<sup>44</sup> El interés público —que debería definir los contenidos— es un concepto complejo sobre el que no existe unanimidad. En primer lugar es rebelde a las definiciones. Dice Guillermo Andrés Muñoz “el interés público existe, todo el mundo habla de él, es un principio conformador del ordenamiento jurídico, sin embargo, es muy rebelde a toda definición. A la hora de definir qué es el interés público, cuál es el contenido real del interés público, la cuestión empieza a complicarse” ... “Un poco con el interés público, pasa como con el amor: quién no se anima a decir que ha sentido, que conoce lo que es el amor, que sus venas han latido a través del amor? Sin embargo cuando al amor se lo quiere definir, es como si desapareciera, como si perdiera fuerzas, como si perdiera todo. Entonces, es mejor no definirlo”. Tampoco es exactamente el conjunto de intereses de los ciudadanos. Apunta sí a una conceptualización idealizada a partir de los enunciados constitucionales; palabras como, imaginario social, cosmovisión ciudadana, mentalidad podrían usarse para impulsarlo pero siempre con riesgos de incurrir en ideologías.

documento, la Cumbre Iberoamericana estableció algunos criterios para definir los contenidos de la rendición de cuentas; cada órgano judicial debe desarrollar esas ideas en contenidos específicos que suelen ser mayoritariamente numéricos. También son relevantes los documentos de la Comisión Europea para la eficiencia de la justicia – CEPEJ,<sup>45</sup> o del *National Center for State Courts* de EE.UU.

Como la elección de los contenidos de información tiene pocas pautas es necesario indagar qué es prioritario. Interpretar el interés público es la consigna, pero estaría bien comenzar por ¿qué interesa a los ciudadanos? En este sentido las encuestas de opinión (de jueces, usuarios y ciudadanos) son una primera elección. También son una fuente ineludible los estudios académicos y los productos de las políticas de transparencia de otros países o regiones.

## 6.1. Oír a los ciudadanos

Con las encuestas, todo depende del diseño, si son solo de satisfacción de poco sirven, si hay preguntas sobre temas concretos, sí son útiles. Preguntas abiertas como: *¿Qué le preocupa más en el órgano judicial?* son las más útiles.<sup>46</sup>

Las encuestas carcelarias son escasas pero ciertamente relevantes: por ejemplo, en Argentina se preguntó sobre la percepción de las audiencias:<sup>47</sup> “entendibles” en el 44.6% y sobre las condenas: “justas” en el 41%; en un encuesta realizada en seis países, más del 50% de los internos declaró que entendió poco o nada de lo que pasaba en el juicio y en las audiencias; la proporción de internos en Brasil, Argentina y México que declaró que el juez estuvo presente en la declaración indagatoria es menor al 35%.<sup>48</sup> En México “el 27.3% de la población sentenciada que llevó su proceso recluida en un centro penitenciario en 2016 obtuvo su sentencia en seis meses o menos. Por otra parte, 20.2% de dicha población demoró más de dos años en obtener su sentencia”.<sup>49</sup>

Los *foros de lectores* de los periódicos son una fuente interesante: por ejemplo el siguiente comentario “el juez ha ordenado rechazar hostilmente mi solicitud de consultar el expediente,

---

<sup>45</sup> [www.coe.int/en/web/cepej](http://www.coe.int/en/web/cepej)

<sup>46</sup> “hemos encontrado críticas, incluso, auténticos agujeros negros, pero junto a ellos, y de manera muy extendida hay situaciones de normalidad, e incluso de funcionamiento eficaz” en [Encuesta a usuarios de la administración de justicia](http://www.coe.int/en/web/cepej) (Usuarios no expertos y usuarios expertos), pág. 5, CGPJ España, 2001.

<sup>47</sup> Ver §§ 3.4. y 3.5 y Gráficos 55, 59 y 63 en Marcelo Bergman, Diego Masello, Christian Arias, Gustavo Fondevila, Carlos Vilalta Perdomo, [Delito, marginalidad y desempeño institucional en la Argentina: Resultados de la encuesta de presos](http://www.coe.int/en/web/cepej), Universidad Nacional de Tres de Febrero, 2014.

<sup>48</sup> Cuadro 6.2. (pág. 121) en [Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014 Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina](http://www.coe.int/en/web/cepej), PNUD, 2013

<sup>49</sup> [Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad \(ENPOL\)](http://www.coe.int/en/web/cepej), INEGI, 2016

diciéndome que *es la cocina interna del Tribunal y eso no me concierne...*".<sup>50</sup> Se ha dicho que estos *comentarios* son una "ciénaga de ataques e insultos", pero para quien quiere buscar perlas en el barro son un recurso muy útil para oír a los ciudadanos.

## 6.2. Oír a las instituciones

Agotada la recolección de expresiones directas de los ciudadanos importa oír a las instituciones.

Las ONGs tienen un discurso un poco más directo que los académicos, pero no por eso descalificable. Por ejemplo, la *Due Process of Law Foundation* - DPLf hizo en 2007 un estudio sobre independencia judicial; normalmente se piensa que los jueces deben resistir a la injerencia del poder ejecutivo, pero también existen otros riesgos. En el estudio de la DPLf aparece la independencia interna,<sup>51</sup> o sea cuando la cúpula judicial presiona demasiado a los jueces sobre cómo decidir. En estos casos se usan premios y castigos (por ejemplo se usa la autorización discrecional para que los jueces puedan ejercer la docencia universitaria).<sup>52</sup>

La independencia judicial es muy difícil de medir, y muchas instituciones intentan ahondar en el concepto: World Justice Project: [WJP Rule of Law Index](#); Foro Económico Mundial: [Global Competitiveness Index 4.0](#) (que incluye [crimen organizado](#), [homicidio](#), [independencia judicial](#), [propiedad intelectual](#), [derechos laborales](#)). Otras fuentes son:

Banco Mundial: [Doing Business \[cumplimiento de contratos\]](#)

Open Knowledge International: [Open Data Index](#)

Regionales:

[Europa] Fundación Bertelsmann: [Social Justice Index](#) (2017)

Nacionales:

[EE.UU.] National Center for Access to Justice (Fordham Law School), [Access to Justice Index](#)

---

<sup>50</sup> Comentario a la nota de Sophie Van Bree, [Ai-je accès à mon dossier de procédure civile au greffe du tribunal?](#), 2015.

<sup>51</sup> Ver Cuadro 12, página 56 en: Due Process of Law Foundation, [Controles y descontroles de la corrupción judicial](#), 2007.

<sup>52</sup> España: ver el [artículo 389 de la Ley Orgánica del Poder Judicial](#); el [modelo normalizado](#) para solicitar la compatibilidad docente y el artículo 333 (d) del [Reglamento 2/2011, de 28 de abril](#), de la Carrera Judicial (la petición deberá acompañarse de un informe del Presidente del que dependa el solicitante). Ver también Uruguay, [Ley Nº 15.750](#), artículo 92. "Los cargos de la Judicatura serán incompatibles con toda otra función pública retribuida, salvo el ejercicio del profesorado en la Enseñanza Pública Superior en materia jurídica, y con toda otra función pública honoraria permanente, excepto aquéllas especialmente conexas con la judicial. Para desempeñar cualquiera de estas funciones se requerirá previamente la autorización de la Suprema Corte de Justicia, otorgada por mayoría absoluta de votos del total de sus componentes."

El Foro Económico Mundial – WEF, ve la independencia judicial como un factor que contribuye en la construcción de su *ranking* de “competitividad”. Así el índice de independencia judicial que publica el WEF surge de una pregunta de una encuesta de opinión: “*En su país, ¿qué tan independiente es el sistema judicial de las influencias del gobierno, las personas o las empresas?*” [1 = *no es independiente en absoluto*; 7 = *completamente independiente*]. Para entender la metodología hay que remitirse al Apéndice B.<sup>53</sup> Pese a los esfuerzos metodológicos para evitar respuestas disruptivas, el talón de Aquiles de la metodología está en quiénes y cómo responden: si solo opinan empresarios, existe un sesgo. Además, la idiosincrasia de cada país hace que los resultados no sean totalmente comparables; mientras que en algunos países predominan los conceptos auto-críticos, en otros criticar a su país fuera de las fronteras es casi traición.

A las instituciones inmediatamente después de la independencia les preocupa la imparcialidad de los jueces. La sola percepción de corrupción no resulta muy útil para definir contenidos, ahora bien dos estudios realizados por el Banco Mundial en Serbia y Montenegro muestran algunos datos relevantes; el mismo sistema judicial serbio percibido con diferentes niveles de corrupción según los diferentes grupos encuestados: 4% según los jueces, 6% de los fiscales; 19% de los abogados.<sup>54</sup> Esta tendencia se mantiene en otras preguntas, siempre los abogados o los usuarios son más críticos en sus evaluaciones. Las respuestas en Serbia señalan que socavan la integridad: el “trato desigual”, las “afiliaciones políticas” (esta es la opinión del 63% de los ciudadanos) y en el “nivel económico” (57% de los ciudadanos), número considerable de respuestas mencionan también: etnia, educación, discapacidad, orientación sexual, edad, género y lugar de residencia. Otros datos resultan más útiles como: los usuarios y abogados coinciden en que el abordaje sensacionalistas de los medios socavan la integridad del poder judicial; los usuarios ven la causa principal de las deficiencias de calidad en sus casos en el

<sup>53</sup> *The Executive Opinion Survey: The Voice of the Business Community, Appendix B.* Para calcular cada índice el WEF dispone de instituciones asociadas en cada país que crean una muestra que surge al azar (pero estratificada según el tamaño de las empresas) de una gran lista potencial de ejecutivos de negocios de compañías de varios tamaños y de varios sectores de actividad: agricultura, industria y servicios [según los números incluidos en la Tabla 2 del Apéndice B, para cada país se reciben alrededor de 100 93 respuestas]. Cada ejecutivo seleccionado responde a un “único” cuestionario sobre los 103 indicadores de competitividad. Algunas respuestas son excluidas: encuestas donde el encuestado da la misma respuesta al menos al 80% de las preguntas; las que han respondido menos del 50% de las preguntas; si el encuestado no se encuentra en el mismo país que la institución asociada; las de encuestados que no están en una posición de liderazgo dentro de la empresa [que da la idea que cada empresa puede alterar quien responde]; respuestas duplicadas [aparentemente en 2018 se excluyeron cerca del 26% de las respuestas]. Adicionalmente algunos *tests* pueden excluir respuestas, como por ejemplo aquellas que se alejan demasiado [más de 3 desviaciones estándar] de la media de las respuestas del mismo país.

<sup>54</sup> Respondieron a esta pregunta: ¿Cuál es la razón principal por la que no calificó la imparcialidad del sistema judicial como totalmente justa? Base: profesionales legales que no evaluaron la imparcialidad con la calificación más alta (81% de los jueces, 87% de los fiscales; 89% de los abogados). Ver: [Perceptions of the Judiciary's Performance in Serbia: results of the survey with the general public, enterprises, lawyers, judges, prosecutors and court administrative staff](#). Banco Mundial, 2014.

pobre trabajo de jueces, mala organización en los tribunales y malas soluciones legales, por su parte la mayoría de los jueces identifican leyes poco claras y falta de personal como las principales razones de la mala calidad. Todos coinciden en la razón principal para la demora en los casos es la obstrucción de las partes en el procedimiento: 70%.

Existen todo tipo de estudios, académicos, de ONGs y también judiciales. Por ejemplo, en Brasil el *Conselho Nacional da Justiça* realizó dos censos de jueces (2014 y 2018). Con los resultados disponibles y publicados varias instituciones de sociedad civil han sacado sus propias conclusiones: “[la justicia en Brasil es] *operada por hombres, blancos, jóvenes con buena formación teórica y poca experiencia, oriundos de las élites y elegidos para la magistratura por criterios como mínimo discutibles, la Justicia brasileña se distancia de la realidad y tiende a reproducir los preconceptos de clase, género y raza*”.<sup>55</sup>

Los ejemplos presentados muestran que los órganos judiciales deberían tener una *cocina* propia en la cual procesen datos de todo tipo buscando reconstruir el pensamiento de los ciudadanos (sin excluir a los ciudadanos enojados). Deberían procesar opiniones sobre el propio órgano judicial y también sobre otros órganos en otros países. Este ejercicio expande los horizontes y pone en perspectiva la actitud de rendir cuentas. No quiere decir que luego de este ejercicio deban inmolarse publicando datos que reflejan errores, ineficiencias y corrupción; pero si incorporar que la libertad de información incluye todo tipo de información del sector público.

## 7. Otras estrategias para procesar los contenidos

La rendición de cuentas, la política de transparencia y otras acciones aparecen como diferentes formas de garantizar la libertad de información de los ciudadanos y ser la base para el escrutinio público. Mientras que las solicitudes de acceso se caracterizan por un interés particular que es expresado como una petición para algún dato o conjunto de datos en particular. Coexisten también mecanismos en los que la autoridad pública brinda espontáneamente información que percibe como de interés ciudadano.

---

<sup>55</sup> Ver Flávio Ilha, [\*Justiça: branca, masculina e rica\*](#), 2016, donde se analizan los datos del [\*Censo do Poder Judiciário: vide - Votores Iniciais e Dados Estatísticos\*](#) publicado em 2014 por El Conselho Nacional da Justiça de Brasil (actualizado en 2018 como [\*Perfil Sociodemográfico dos Magistrados Brasileiros\*](#)).

En los Portales de Transparencia es más fácil incluir datos primarios que son de interés ciudadano, ya sea porque están enlistados en la leyes de acceso a la información como “transparencia activa”, algún sector de la doctrina<sup>56</sup> denomina a la información oficiosa también “publicación proactiva de información”. En Chile por ejemplo la ley la denomina “transparencia activa”; en México “obligaciones de transparencia”, pero todas tienen el factor común de tratarse de información pública que se proporciona sin que medie una solicitud de acceso de la ciudadanía; en España también se publica aquella información que es requerida frecuentemente a través de solicitudes de acceso (artículos 10.2 y 21 (f) de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno).<sup>57</sup>

Cuando no se trata de información primaria, o cuando la información primaria debe complementarse con otros datos para ser interpretada cabalmente, es donde naturalmente existe cierta discrecionalidad por parte de la autoridad pública. Más aún, si la información primaria es combinada para generar un “indicador”, ya no solo se requiere la disposición de difundir los datos sino que se está aceptando cierto valor informativo al indicador, decisión que además implica algún compromiso en cuanto a sus implicaciones a futuro. Por ejemplo, si se publican datos de duración de los procesos, en una serie temporal de varios años, y la tendencia muestra algún crecimiento atípico, esto supone la determinación de revertir esa situación con las políticas o programas más adecuados.

Esto ha llevado a muchos órganos judiciales a preferir publicar solo estadísticas y no rendiciones de cuentas. Las tablas estadísticas pueden presentarse mayoritariamente como datos procesados donde las tendencias son menos visibles, éstas incluyen datos de notable interés ciudadano junto con datos prácticamente relevantes para muy pocos usuarios. El solo hecho de destacar un dato o generar un gráfico despierta un interés, define un criterio de evaluación y crea un compromiso. Muchas veces los datos procesados son presentados en forma comparativa, o en un *ranking*, de esta forma un número aislado puede adquirir una relevancia absolutamente distinta.

Otra metodología que se ha intentado es utilizar ejercicios participativos para definir qué es relevante para los ciudadanos: las respuestas son siempre variopintas porque dependen de los ciudadanos o grupos más activos, así ya sea “género”, “geografía”, o “inversiones” pueden ser los criterios requeridos por moda o contexto, pero esta metodología no parece agotar todas las necesidades.

---

56 Cf. , Silvana Fumega y Marcos Mendiburu; “Transparencia Activa y Legislación sobre Acceso a la Información Pública: una aproximación desde Brasil, Chile y México”, Abril, 2016, p. 3, consultado en 8 de diciembre de 2020, disponible en: <https://redrta.files.wordpress.com/2016/04/nota-rtta-transparencia-activa-final.pdf>

57 <https://www.boe.es/eli/es/l/2013/12/09/19/con>

Según este análisis varias estrategias convergen para fortalecer la libertad de información sin necesidad de una solicitud de acceso formal: memoria impresa y evento rendición de cuentas anual, portal de transparencia, datos abiertos, estadísticas, indicadores (tasas o índices), observatorios, hojas informativas (*factsheets*), libros blancos o verdes, buenas prácticas,<sup>58</sup> voceros y gacetillas de prensa.<sup>59</sup> Todas estas estrategias tienen motivaciones, oportunidades y alcances diferentes.

En cuanto a los contenidos en sí mismos, en primer lugar, hay que resaltar que los jueces expresan sus criterios a través de sus sentencias, y esto es también válido para un órgano judicial. Entonces el primerísimo escrutinio público y control ciudadano sobre un órgano judicial es analizar sus decisiones jurisdiccionales, al menos las de sus máximos tribunales. Sin embargo, podemos adelantar que esto no puede ser el contenido principal de una “rendición de cuentas” de un órgano judicial. Es posible destacar allí algunas decisiones que se consideren relevantes y que fundamentalmente están garantizando los derechos fundamentales de la población (dotando de seguridad jurídica) y consolidando el Estado de Derecho, pero este ejercicio debe ser muy conservador y nunca valorativo. De hecho este debe ser un ejercicio propio de los medios, los juristas y los académicos, ya sea reconociendo o criticando. En su estudio Mosmann (2019) se propone analizar los cambios de líneas jurisprudenciales en la Corte Suprema de Justicia de Argentina; este ejercicio es absolutamente necesario y sano en un Estado de Derecho, pero no puede ser hecho ni por, ni desde el órgano judicial, pues se perdería la imparcialidad y objetividad al ser el ente generador el que califique sus propios pronunciamientos.

Todos los contenidos relacionados con las competencias de los órganos judiciales son relevantes. Si bien el interés público ofrece una regla para priorizarlos y ponderarlos, existen áreas que requieren algo más que ponderación: requieren investigación y creatividad.

Un ejemplo paradigmático es la publicación en video de las audiencias públicas, una extraordinaria alternativa para transparentar la administración de justicia. La estrategia inicial fue crear videotecas de audiencias, como la que tenía el Poder Judicial de Nuevo León (Méjico), sin embargo los videos de las audiencias terminaron quitándose del sitio web pues se percibió un riesgo real para las víctimas y testigos.<sup>60</sup> Esta marcha atrás también fue observada en otros países y la situación actual es que unos pocos tribunales publican videos, y prácticamente solo de las audiencias de apelación o en tribunales superiores. En los últimos años (y con la creciente facilidad de publicar videos) algunos órganos judiciales abrieron canales en YouTube y

<sup>58</sup> Por ejemplo: [boaspraticas.cnj.jus.br/portal](http://boaspraticas.cnj.jus.br/portal)

<sup>59</sup> Muchas de estas estrategias están destinadas a facilitar la participación de los ciudadanos, si se informan los temas que se están abordando y cómo, se crea un espacio para la opinión pública y su capacidad de influir.

<sup>60</sup> El fundamento verbal oído en Monterrey para quitarlas es que “el principio de publicidad de la impartición de justicia se agota en la audiencia”

comenzaron a publicar algunas audiencias relevantes;<sup>61</sup> también se ha observado que algunos abogados solicitan los videos de las audiencias y los publican en sus sitios personales. Otra tendencia es publicar las audiencias donde personajes públicos son parte o acusados.

Otro ejemplo de contenidos problemáticos son las causas reservadas, por ejemplo, las de familia, penal juvenil, o casos de protección de niñez y adolescencia. Como se ha dicho en el último párrafo del párrafo 1, no existen dudas en que el acceso público en estas causas es imposible, pero esto no justifica que sea un área opaca y sobre la cual no se rinda cuentas. El punto es difícil y al momento existen unas pocas experiencias.<sup>62</sup>

Los contenidos deben ser también moderados y organizados. La saturación generada por la gran cantidad de información (documentos o videos) que se pone a disposición en los sitios web, introduce opacidad y dificulta encontrar tendencias en bases de datos gigantescas, casi sin formato, o sin metadata y en un lenguaje no unificado.

## Conclusiones

*(compensar las limitaciones de las LAIPs)*

El acceso a la información jurisdiccional es limitado (visto en el párrafo 1) por dos razones, para no perjudicar la administración de justicia mientras no hay sentencia (con plazo temporal), es decir, cuando están en trámite; y para proteger la vida privada de las partes y demás actores (sin plazo temporal), protección de la información confidencial de los intervenientes en el proceso judicial.<sup>63</sup>

Insistir en el acceso a sentencias es clave, es inexcusable no publicar justificándose en la protección de datos personales (precisamente, para ello las LAIPs, por lo general, establecen la necesidad de publicar documentos a través de versiones públicas) o ceder la información a editoriales privadas para evadir los altos costos de la anonimización (pero el acceso debe ser libre y gratuito y el negocio de las editoriales privadas debería centrarse en generar otros valores agregados).

<sup>61</sup> Por ejemplo en el [Canal en YouTube del Poder Judicial de República Dominicana](#)

<sup>62</sup> Ver por ejemplo: Nueva Zelanda, [A guide for media reporting in the Family Court](#), o Reino Unido, [Media Guide: attending and reporting family law cases](#). Los indicadores estadísticos son ideales para rendir cuentas en esta área.

<sup>63</sup> El funcionamiento de las LAIPs tiende a ser burocrático y fuertemente institucionalizado (como en México), para responder a un pasado donde el poder se basaba en la desinformación. Las LAIPs abordan el acceso a la información jurisdiccional con distintos enfoques y reacciones, nada parece suficientemente específico para la información jurisdiccional hasta el momento como para resultar satisfactorio. Las leyes específicas (Australia y Finlandia) tienden fundamentalmente a fortalecer la autoridad del juez de la causa.

Cuando los documentos contienen datos sensibles protegidos, la investigación y la creatividad deben dirigirse a buscar modalidades (indirectas o estadísticas) para procesar la información de tal forma que no queden áreas no informadas en la rendición de cuentas.

Las limitaciones mencionadas requieren ser contrarrestadas para garantizar el derecho de acceso y el poder ciudadano de control. ¿Cómo? Utilizando todas las estrategias en forma coordinada, solicitudes de acceso, plataformas de transparencia completas y eficientes, y con una “especial” concepción de la rendición de cuentas (al menos no calcada de la del Poder Ejecutivo).

En este análisis (párrafos precedentes) es “central” el tema de los contenidos de la rendición de cuentas. Los esquemas tradicionales con intensa narrativa, muchas fotos, números que informan hechos, etc., no parecen el camino correcto. Es clave que los contenidos informen fehacientemente sobre *“cómo se administra justicia”* (tanto en las decisiones judiciales, como las administrativas de apoyo a la función jurisdiccional, en particular el presupuesto de gastos —y en general en todas las áreas de competencia), destacando tanto casos particulares emblemáticos como la generalidad (tendencias), con una visión que busque compensar la citada debilidad o ausencia del derecho de acceso.<sup>64</sup>

La debilidad del acceso es también “temporal” (todas las legislaciones limitan el acceso mientras esté abierta la causa, sin una decisión que cause efecto), o sea la información accesible será siempre tardía, es decir, cuando ya se haya emitido la decisión judicial y tenga efecto de firmeza (cuando no sea posible impugnarla). Entonces la rendición de cuentas debe llenar ese vacío y ser tan en tiempo real como sea posible.

La rendición de cuentas debe estar vinculada y coordinada con otros mecanismos como los portales de transparencia (a instancia del órgano judicial). Asimismo, las rendiciones de cuentas deben resaltar una excelente relación con los medios de prensa (instancia de noticiabilidad) coordinada por las unidades de comunicación de los órganos judiciales, a través de una estrategia de comunicación judicial que permita ese acercamiento entre la prensa y los tribunales sin vulnerar los principios de imparcialidad, independencia y objetividad, también debe ser permeable a los intereses patentes de los grupos sociales (impulso de interés público),

---

<sup>64</sup> Los órganos judiciales manifiestan una tendencia natural hacia la defensa de su espacio, mediante la invocación de la independencia judicial. La ponderación de la independencia judicial con la libertad de información se torna tensa —por ejemplo— en la ley francesa [Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019](#) (artículo 33, tercer párrafo) que sanciona la realización de perfiles decisoriales de los jueces (ver también [jurimetry.wolterskluwer.es](#)).

y en especial escuchando a los académicos, ONGs, e incluso grupos empresarios o actores sociales más difusos (asociaciones de víctimas, por ejemplo).<sup>65</sup>

*(modalidades de la rendición de cuentas)*

La modalidad es también relevante, un documento escrito, público, claro e inequívoco, como mínimo anual, presentado en audiencia pública como expresión de responsabilidad, explicitación y reconocimiento del poder ciudadano del que los jueces son delegatarios. Esta audiencia pública podría (expectativa óptima) estar complementada con mecanismos de diálogo u audiencias focalizadas con diferentes sectores sociales, para garantizar que sus intereses han sido oídos.

Existen argumentos contundentes para rescatar la Rendición de Cuentas “anual” porque:

Es un documento asible, concreto, y resumido sobre el desempeño.

Sí contiene indicadores relevantes que satisfacen el interés público primario, mucho mejor. De este modo el órgano judicial acepta ciertos indicadores que los evalúan; esto es un compromiso público de mejorar o mantener ciertos objetivos.

Abre un espacio de discusión, tan participativo como se pueda. Que sea más participativo es siempre positivo.

Supone continuidad, mantener vivos los mismos indicadores (series), y agregar nuevos con cautela.<sup>66</sup>

Los indicadores estadísticos o cualitativos son una modalidad necesaria en las rendiciones de cuentas. Éstos deben estar complementados y desarrollados en otras publicaciones con datos estadísticos; tanto las nuevas plataformas o tableros dinámicos, como los datos primarios o datos abiertos (con su mediana opacidad), son relevantes en particular para que investigadores y otros usuarios privilegiados puedan hacer sus propios análisis e interpretaciones.<sup>67</sup>

---

<sup>65</sup> Concluye José Antonio Caballero que en su estudio sobre la rendición de cuentas en México “destaca la falta de interlocución en el proceso de rendición de cuentas. Es decir, los procesos de rendición de cuentas que llevan a cabo los poderes judiciales se conducen y se concluyen en el interior de dichas instituciones. En ese sentido, los contactos con el exterior se producen en forma muy limitada.”

<sup>66</sup> Menciona José Antonio Caballero “el carácter efímero de los datos publicados en Internet”, en este sentido la rendición de cuentas tiene una persistencia máxima.

<sup>67</sup> La calidad de esta información es importante. Un análisis completo de algunos datos publicados deja ver muchas inconsistencias en la información que se reporta. Esto indicaría tanto deficiencias en el diseño, registración y control de calidad como en la recolección de los datos.

El argumento final es que hay un derecho que satisfacer “el poder ciudadano de control sobre el uso del poder público” y que —con respecto a los órganos judiciales— este derecho no queda completamente satisfecho con las herramientas legales disponibles, *viz.* LAIP, Portal de Trasparencia, auditorias y fiscalización —como las de los Tribunales de Cuentas o Contralorías. Se requiere profundizar un proceso que implique el reconocimiento público del control ciudadano y el compromiso de los órganos públicos de someterse a ofrecer espontáneamente un conjunto esencial de datos, indicadores o estadísticas que respondan a las expectativas más manifiestas de los ciudadanos, que se hagan públicos y que permitan un debate transparente y participativo sobre el desempeño institucional.

## Referencias

### Normativa

Australia

Victoria, [Open Courts Act](#), 2013

Nueva Gales del Sur, [Court Information Act](#) 2010 No 24, versión del 8 de diciembre de 2016

[Court Suppression and Non-publication Orders Act](#) 2010 No 106, version del 28 de octubre de 2020

Costa Rica

[Circular Nº 104-2013](#), Reglamento sobre Expediente Judicial Electrónico ante el Poder Judicial, 30 de mayo del 2013

El Salvador

[Manual de Rendición de Cuentas del Órgano Judicial](#), elaborado para el Órgano Judicial de El Salvador con el apoyo de USAID, abril de 2019.

[Ley de Propiedad Intelectual](#), 2006.

España

[Acuerdo de 12 de mayo de 2016](#), de la Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial

[Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno](#), 2013.

[Reglamento 2/2011, de 28 de abril](#), de la Carrera Judicial

Francia

[LOI n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice](#) y su control previo de constitucionalidad ([art. 61 de la Constitución Francesa](#)) que hace el Consejo Constitucional en la [Decisión n° 2019-778 DC du 21 mars 2019](#)

México

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

## **Bibliografía**

Daniel Mitidiero, [Accountability e Transparência da Justiça Civil](#)

Daniel Wunder Hachem, [A dupla noção jurídica de interesse público em Direito Administrativo.](#)

Francisco Cabezuelo-Lorenzo; Pablo Rey-García; Alejandro Tapia-Frade, [Análisis de las herramientas de control ciudadano sobre los representantes públicos: la transparencia informativa municipal en Castilla y León](#), Revista Latina de Comunicación Social 71, págs. 1261–1279, 2016.

Guillermo Andrés Muñoz, *El Interés Público es como el Amor*, en: Romeu Felipe Bacellar Filho y e Daniel Wunder Hachem, Direito Administrativo e interesse público. Belo Horizonte: Fórum, 2010 citado por Emerson Gabardo y Maurício Corrêa de Moura Rezende, [O conceito de interesse público no direito administrativo brasileiro.](#)

Jorge Chaires Zaragoza, [La rendición de cuentas en el poder judicial](#), ponencia Congreso REDIPAL Virtual VII, Red de Investigadores Parlamentarios en Línea, 2014

José Antonio Caballero, [La rendición de cuentas en los poderes judiciales.](#)

María Gabriela Benedicto, *Fortalezas, amenazas y riesgos de la implementación del convenio de datos abiertos desde una perspectiva provincial en Justicia Abierta: buenas prácticas y desafíos en un país federal*, Sandra Elena y Alejandra González Rodríguez (eds.), 45-50, Ediciones SAIJ, Buenos Aires (2019).

María Victoria Mosmann, [Accountability y transparencia en el curso de la justicia civil en Argentina](#) en [Accountability e Transparencia da Justica Civil](#), Daniel Mitidiero (coordinador), Thomson Reuters Brasil, 2019

*Open Society Justice Initiative*, [Comentarios escritos sobre el requerimiento de inconstitucionalidad del artículo 13 de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado \(Chile\)](#), 2007.

Scott Dodson, *Accountability and Transparency in U.S. Courts*, in Accountability and Transparency in Civil Justice 273 (Daniel Mitidiero ed., Thompson Reuters 2019)  
[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3294646](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3294646)

Thomas M. Susman, Margaret S. Moore, et al. , [Report on access to judicial information](#), Open Society Justice Initiative (draft 2009)