

Transparencia y estadísticas judiciales en los estados federales.¹

Carlos Gregorio de Gràcia²

1. Introducción

La producción de estadísticas judiciales es de por sí una tarea compleja, así ha quedado demostrado por las dificultades que se observan para lograr su continuidad, calidad y actualización. Adicionalmente en los estados federales se presentan problemas y motivaciones adicionales: una de las finalidades de las estadísticas es la "comparación", y —en el caso de los estados federales— se espera que sea posible comparar datos e indicadores entre provincias o estados. Cada estado federal tiene una organización propia que da cierto margen a los estados/provincias para ejercer ciertas competencias, por eso se admiten diferencias entre las provincias/estados que mantengan un delicado equilibrio entre el principio [*unificador*] de igualdad ante la ley y la [*diversidad*] consecuencia de la participación vista como una característica regional. Estas diferencias entre provincias/estados, así como su relativa independencia política, hace que sea muy difícil concentrar información destinada a los ciudadanos federales y que responda a las mismas definiciones, categorías, y claro también calidad.

Para profundizar en este análisis se hace en este trabajo un relevamiento de las estadísticas judiciales existentes, para identificar puntos comunes y hallar los principales limitantes de este tipo de esfuerzos. Se han elegido los principales estados federales de gran porte en el mundo: Alemania, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, EE.UU., India y México.³

2. Expectativas

Durante muchos años la memoria de los procesos judiciales ha estado en el papel, ya sea el expediente, libros de registros, libros de sentencias, ficheros, *etc.* Con el avance tecnológico la informática ha ido ocupando un *rôle* importante en el resguardo de la información judicial; ya en una segunda etapa las bases de datos (registros) o los sistemas de gestión han avanzado en la dirección de mejorar la calidad del servicio. Quienes esperaban que la impartición de justicia saliera de la opacidad han visto inmediatamente en la informática un razonable expectativa de apertura. Los registros y los sistemas de gestión fueron creciendo sin un norte muy claro; al principio se pensó en los empleados judiciales, luego se priorizó a los abogados, quizás con menor fuerza en informar a las partes; en el ínterin los poderes judiciales inauguraron su presencia en Internet con el objetivo de incluir a todos los usuarios e interesados; este no fue un camino racional, y por ende los sistemas de información fueron siempre incompletos y permanentemente en evolución. En algunos países la disponibilidad de la información se tradujo inmediatamente en transparencia, este es por ejemplo el caso de Brasil en los años 90, que aun con los sistemas de gestión escritos en [COBOL](#), lograron producir páginas web en las que el acceso a los movimientos de los casos (*andamento procesual*) o la disponibilización de la jurisprudencia creció vertiginosamente. Sin embargo cuando se decidió avanzar en las estadísticas fue evidente que los sistemas de gestión no estaban preparados, la categorización de las variables de cada caso no tenían ni

¹ Este documento es una reelaboración realizada después de dos presentaciones: primero en el [Seminario Internacional de Transparencia y Estadística Judicial](#) de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ciudad de México, 26—28 de Octubre de 2016 [[presentación](#) - [video](#)]; y luego en el [Seminario de Gobierno Abierto, Justicia Abierta y Parlamento Abierto](#), Monterrey, 31 de Octubre de 2016 [[video](#)].

² Asesor del [Proyecto Justicia 2020](#) del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Argentina.

³ Se ha excluido Rusia por las evidentes dificultades lingüísticas; no se incluyen otros de menor porte como Suiza, y otros micro estados como St. Kitts and Nevis. Venezuela no ha sido considerado porque los estados no tienen poderes judiciales propiamente dichos.

una estructura coherente, ni común, ni tampoco muy consistente entre estados; para esa época — alrededor de 2002— hacer estadísticas judiciales en Brasil era muy difícil. El Supremo Tribunal de Justicia había generado el [*Banco Nacional de Dados do Poder Judiciario*](#), BNDPJ pero solo podía reportar variables muy generales; el problema radicaba en que no existían tablas de clasificación comunes a los distintos estados, ni desarrolladas en forma eficiente, ni capaces de atrapar las complejidades del proceso judicial. Así fueron naciendo las tablas de clasificación ([*tabelas processuais unificadas*](#)) en Brasil, que hoy en día han sido completamente homogeneizadas por el *Concelho Nacional da Justiça*.

La situación actual en la mayoría de los estados federales es que las tablas de clasificación no son únicas, no han sido optimizadas, no representan todas las situaciones, y —el problema más grave— no han sido repensadas para generar datos estadístico ni indicadores judiciales.

La expectativa hoy es transparentar todos los aspectos de los poderes judiciales utilizando datos estadísticos, se podría entonces adelantar una definición:

transparencia estadística:⁴ publicación periódica y permanente —en un lugar visible— de datos estadísticos sobre las distintas facetas que caracterizan la impartición de justicia (*viz.* independencia, celeridad, acceso, imparcialidad, eficiencia, ...) anteponiéndose e interpretando⁵ todas las expectativas de la mayoría de los ciudadanos (o sea respondiendo al *interés público o general*);⁶ en un tiempo oportuno,⁷ con formatos abiertos, con visualizaciones que hagan amigables los datos, con datos nacionales articulados regionalmente, con perspectiva histórica y con una estructura asible sin provocar opacidad por saturación de la información.

3. Soluciones existentes

Las estadísticas judiciales clásicas son vistas (a veces con mucha expectativa) como un mecanismo de transparencia judicial, el problema es que en la mayoría de los casos es superada —en la percepción ciudadana— por otras publicaciones judiciales como las sentencias y otros documentos en texto. Sin embargo —solo con las sentencias— por más que un ciudadano quiera apreciar la "calidad de la impartición o procuración de justicia" difícilmente pueda llegar a conclusiones útiles (no anecdóticas) para una política judicial. Quienes se preocupan por el mejoramiento de la justicia, o la reforma judicial, están ávidos de herramientas para lograr que uno de los "poderes" con organización más compleja, pueda transformarse en un servicio confiable para los ciudadanos. Las estadísticas judiciales tienen este potencial, pero para ello se requieren avances significativos en la forma de recolección de los datos y en el tipo de indicadores que se publiquen, y más aun si se espera que estén disponibles en el tiempo justo —de nada sirve si un problema se aprecia dos o tres años después que se ha producido.

Muchos intentos de dar más transparencia a la impartición de justicia se han visto perturbados en dos vías: contaminación fáctica y contaminación con datos personales. La justicia abierta o la justicia transparente (términos no exactamente iguales) tienen un eje central: dar a conocer al ciudadano como

⁴ La transparencia es el derecho sustantivo, la estadística es adjetivo: la transparencia estadística no agota —es solo una parte— de la transparencia judicial.

⁵ Cuando en México se aprobó la Ley Federal de Transparencia muchos ciudadanos hicieron solicitudes de información muy puntuales como: ¿cuánto huachinango se consume en el comedor privado del Secretario de Hacienda? ... transcurridos ya catorce años es posible imaginar cuales son los intereses de los ciudadanos, aunque sea analizando sus peticiones.

⁶ El interés público entendido no como una limitación, sino como ampliamente inclusivo.

⁷ Si no es en un tiempo adecuado, se estarán publicando estadísticas siguiendo el viejo modelo, y no serán necesariamente transparencia. El tiempo oportuno deberá ser tan breve como para facultar al ciudadano a opinar, incidir eficazmente en la corrección de las políticas públicas; y a las autoridades para tener un fuerte incentivo por la calidad de la justicia.

se ejerce el poder, o sea como se toman las decisiones judiciales y también las administrativas (y en consecuencia dándole a los ciudadanos la posibilidad de participar). Y esto en líneas generales es dar máxima publicidad a las sentencias, a la gestión de los casos, y también a los aspectos administrativos, comenzando por la selección de los jueces, los procesos disciplinarios, el uso del presupuesto y la política judicial en general. Algunos programas de transparencia judicial se han visto tentados a publicar datos que estaban disponibles, que si interesan a algunos ciudadanos pero que nada dicen de como se imparte justicia, y esto ha producido como una "*cortina de humo*" o una sensación de satisfacción, que no permite ver o preguntar aspectos muy relevantes de la administración de justicia. Así por ejemplo publicar número de homicidios o también número de causas ingresadas, listas con los nombres de las partes de los casos que se inician, o listas informando la existencia de un acuerdo en un proceso judicial (incluyendo los nombres de las partes, o de los procesados),⁸ son datos muy relevantes pero no satisfacen las expectativas de transparencia; al contrario dan una sensación falsa de abertura por la inundación de información, pero el uso del poder, cómo se decide, queda aun oculto. Por eso se las llama aquí contaminación. Si bien es cierto que muchos ciudadanos tienen interés en los detalles (y estos son innumerables en el contexto judicial), existe algunos datos que son evidentemente de interés público. Estos incluyen —pero no se agotan en— las estadísticas judiciales.

Las estadísticas judiciales de calidad son claramente la primera línea de avance de la transparencia, luego habrá otras demandas legítimas de datos, pero las estadísticas son también las que permiten identificar dónde es necesario profundizar las solicitudes de información. No siendo un país federal, Costa Rica ha sido siempre el ejemplo del buen uso de las estadísticas judiciales; es cierto que es significativamente más fácil, pero si puede ser un ejemplo para los estados o provincias que en su nivel están obligados a producir estadísticas locales de calidad.

En los países federales surge inmediatamente el tema de la comparación entre estados o provincias, y por tanto se requieren estadísticas consolidadas o transversales en las que las diferencias entre las provincias o estados puedan ser contrastadas. Los estados o provincias no tienen que ser todos iguales; al comparar políticas diseñadas regionalmente o leyes estatales/provinciales que muestran ser más exitosas, o al apreciar en esta perspectiva dificultades o problemas, entra en juego un análisis de buenas prácticas y conflictos que enriquecen toda la federación.

Por esto las estadísticas federales (consolidadas o transversales) tienen un mínimo, un piso, que es necesario compatibilizar e informar en conjunto, sin que esto releve a los estados o provincias de tener sus propios programas de transparencia. Definir este piso o este mínimo es el objetivo de analizar los sistemas existentes de estadísticas judiciales en los principales países federales.

Se buscaron sitios web que ofrezcan datos consolidados de todos los estados y que faciliten la comparación visual o numérica. Los sistemas hallados se plasman en el Cuadro 1 donde se aprecian algunas tendencias: (1) quien se toma el trabajo de consolidar los datos y publicarlos (Poder Judicial Federal, o Poder Ejecutivo, por medio de su ministerio o secretaria de justicia, o el órgano federal de producción y publicación de estadísticas a nivel nacional; (2) la mayoría de los periodos de tiempo que cubren los datos llegan hasta 2014 o mediados de 2015.

⁸ En estas publicaciones se califica el acuerdo con unas pocas palabras, e.g. "sentencia", ... pero el texto íntegro, o el sentido de la decisión, no se incluyen.

Cuadro 1. **Publicación de estadísticas consolidadas a nivel nacional (resumen)**⁹

PAÍS	PUBLICADO POR EL PODER EJECUTIVO O INSTITUCIÓN ESPECIALIZADA EN ESTADÍSTICAS	AÑOS	PUBLICADO POR EL PODER JUDICIAL	AÑOS
Alemania	Statistisches Bundesamt	—2014		
Argentina	Ministerio de Justicia	2016	[provincias] JuFeJus [federal y nacional] Consejo de la Judicatura	2006-2014 2002-2013
Australia	Australian Bureau of Statistics ¹⁰ Productivity Commission	- 2009/10- 2014/15	Family Courts	2012/13— 2016-2016
Brasil			[federal y estatal] Conselho Nacional da Justiça - Justiça em Números	2002-2015
Canadá	Statistics Canada ¹¹	2010/11- 2014/15	[federal] Supreme Court [federal] Federal Court , Federal Court of Appeal , ¹² Tax Court of Canada .	2005-2015 2003-2016
EE.UU.	[estatal] Bureau of Justice Statistics ¹³	2012-2014	National Center for State Courts	
India ¹⁴			National Judicial Data Grid ¹⁵	2016 ¹⁶
México ¹⁷	[estatal] INEGI - Censos de impartición y procuración de justicia	2013	[federal] Tablero de Control Suprema Corte de Justicia @lex	2016 2000-2013

4. Descripción de los principales sistemas de estadísticas judiciales

A continuación —*a vuelo de pájaro*—¹⁸ se describen los datos disponibles en cada país, se procuró identificar un sitio web que publicara las estadísticas judiciales comparativas entre estados/provincia

⁹ Se han buscado en sitios oficiales reportes que intenten consolidar las estadísticas judiciales de todos los órganos de impartición de justicia, ya sean federales o estatales/provinciales. Muchos de ellos no están destacados o referido en los sitios en Internet de los poderes judiciales; por esta razón no son fáciles de encontrar. Una conclusión preliminar es que estos sitios consolidados o transversales no están a la vista de los ciudadanos, y como veremos luego no están pensados para que los ciudadanos los encuentren, es como si fueran solo para especialistas. Se advierte entonces que algunas hipótesis o conclusiones pueden estar basadas en información incompleta.

¹⁰ Casi exclusivamente datos del sistema judicial penal.

¹¹ [Free Internet Publications \(Statistics Canada\)](#) - an index of free statistical reports on various topics and types of crime, such as organized crime, cyber-crime, hate crime, and victim services.

¹² [Activity summaries](#), 2001-2016

¹³ El Bureau of Justice Statistics (BJS) es parte de la [Office of Justice Programs](#) en el [U.S. Department of Justice](#).

¹⁴ Existe un servicio privado [Indiastat](#) (datos accesibles solo por suscripción). Cada serie estadística tiene sus propios intervalos de publicación, algunos con interrupciones, la mayoría alrededor o solo 2014.

¹⁵ Si bien el sitio está alojado en la página oficial de la Suprema Corte, el proyecto ha sido desarrollado por la *Law Comission* del Ministerio de Justicia.

¹⁶ Accesible desde el 19 de septiembre de 2015 ([ver comunicado de prensa](#)), pero solo es posible ver los datos del día de la fecha de consulta.

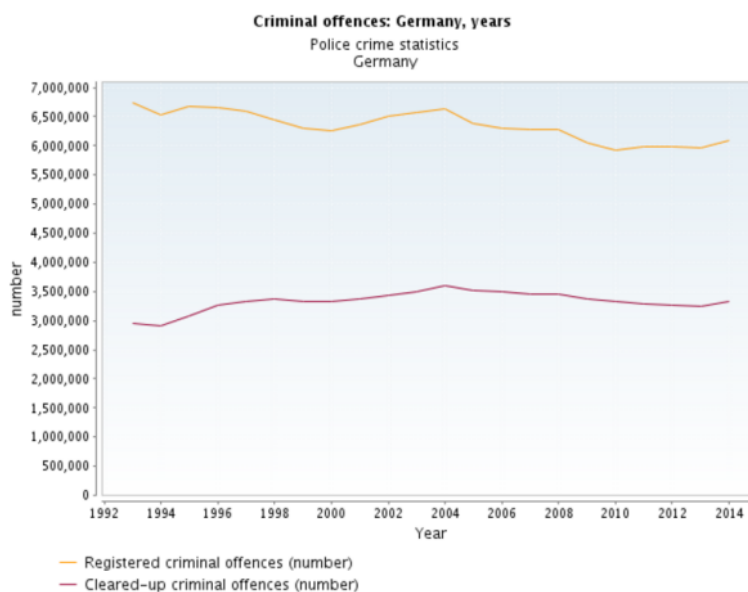
¹⁷ AMIJ publicó [anuarios judiciales](#) para los años 2006 a 2008.

¹⁸ Se quiere decir que se invirtió un tiempo razonable para encontrar este tipo de sitios, el tiempo empleado para encontrar el sitio de la India insumió casi 16 horas de navegación, descargando documentos que podrían contener alguna referencia, identificando la terminología, y repitiendo búsquedas aplicando restrictores (tiempo que se considera ya no muy razonable). Con esto se quiere decir que no se pretende ofrecer un estudio completo sino algunos ejemplos encontrados.

(sin hacer énfasis en las federales). Una primera aproximación de los datos disponibles se hace en los próximos párrafos.

4.1. Alemania

Las estadísticas judiciales para toda Alemania son compiladas por la [Statistisches Bundesamt](#). Existen en la práctica dos núcleos de publicación: una serie de Tablas publicadas bajo el título Hechos y Datos — Estado y Sociedad, donde los datos no están discriminado por estado (son totales para toda Alemania), no existe descarga, ni gráficos. Otro grupo de datos están en [Genesis online-datenbank](#), que si permiten descargas en varios formatos y se pueden generar algunos gráficos. El rango temporal no es homogéneo, algunas series comienzan en 1976, y otros datos solo para 2014; se distingue según sea de la República Federal o de la antigua República Democrática (mencionada como nuevos estados). Para algunas variable (e.g. número de tribunales) se puede distinguir por estado/provincia (*Länder*). El proceso de selección para desagregar los datos es complejo, una vez que se entiende se pueden generar tablas, desagregar datos o producir gráficos como este:



4.2. Argentina

La publicación comparativa entre provincias de las estadísticas judiciales la compila y publica la [Junta Federal de Cortes y Superiores Tribunales de Justicia de las Provincias Argentinas y Ciudad Autónoma de Buenos Aires](#) - JuFeJus; los [informes estadísticos](#) van desde el 2006 al 2014 (para cada año resulta accesible un archivo en PDF — algunas provincias y algunas variables muestran datos faltantes).

Las estadísticas judiciales federales se publicaron hasta 2013, y están a cargo del Poder Judicial de la Nación.

El 11 de Octubre de 2016 se firmó un convenio entre todas las jurisdicciones federales y provinciales del que también participaron todos los ministerios públicos nacionales y provinciales para crear un programa nacional de estadísticas judiciales que será coordinado por el Ministerio de Justicia. Como resultado de este convenio el Ministerio de Justicia inauguró el 2 de Noviembre de 2016 el [Portal de Datos de Justicia de la República Argentina](#)

4.3. Australia

No se ha encontrado un sitio que resuma todas las estadísticas judiciales de Australia. La oficina nacional de estadísticas publica la materia penal en un formato que permite comparar entre estados: *Criminal Courts*¹⁹ (*Australian Bureau of Statistics*), el último Reporte Anual corresponde a 2014/15. La *Productivity Commission*, publica en su *Report on Government Services 2015*, datos muy completos que incluyen tanto las materias civiles como las penales, desagregados por estado como por ejemplo: presupuesto, casos iniciados y terminados (*lodgments y finalisations*), casos pendientes y los indicadores de desempeño.²⁰

Los Tribunales de Familia²¹ han publicado cuatro Reportes Anuales el primero 2012/13 y el último para el periodo 2015/16 con muchos datos propios de la jurisdicción (no siempre desagregados por estado) y muchos datos financieros.

El [Australasian Institute of Judicial Administration](#) AIJA, publica una tabla desagregando los jueces y magistrados por género y por estado: [Judicial Gender Statistics](#) (2016).

4.4. Brasil

El [Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário](#) - BNDPJ, inició en 1989 por iniciativa del Supremo Tribunal Federal. En 2002 —coincidiendo con la reforma constitucional que creó el Conselho Nacional da Justiça— se publicó la primera edición de *Justiça em Números*; en 2006 la Segunda Edición fue publicada ya por el *Conselho Nacional da Justiça*. El último relatorio publicado corresponde al año 2015.

Las bases de datos primarios son accesibles y descargables en formato abierto, y se publica en paralelo un documento en PDF.

4.5. Canadá

Probablemente uno de los sistemas más completos de los analizados, que incluye además datos primarios de categorías sensibles (como por ejemplo comunidades indígenas). Los datos se pueden ir visualizando en tablas numéricas donde casi siempre son presentados como series temporales y agregados para todo Canadá. Luego el sistema dispone de varias herramientas para desagregar los datos por provincias y territorios, pero también por categorías específicas para cada serie, como edad, genero, tipo de caso, tipo de delito, nivel del tribunal, y otros más. Los datos pueden ser descargados en varios formatos.

Existen 150 tablas publicadas bajo la denominación CANSIM (*Statistics Canada's key socioeconomic database*) para Crimen y Justicia, cada tabla da lugar a un número variable de series estadísticas.

Para cada Tabla existen dos pestañas interesantes: "*Manipulate*" que permite ver los datos en porcentajes entre periodos anuales, o promedios; "*Download*" permite descargar las tablas completas en diferentes formatos (incluyendo xls o separado por comas). Aparentemente no hay ninguna aplicación para producir gráficos, pero si una fuerte tendencia a presentar los datos en series temporales.

¹⁹ <http://www.abs.gov.au/AUSSTATS/abs@.nsf/Lookup/4513.0Main+Features12014-15?OpenDocument>

²⁰ <http://www.pc.gov.au/research/ongoing/report-on-government-services/2015/justice/courts/rogs-2015-volume-chapter7.pdf>

²¹ <http://www.familycourt.gov.au/wps/wcm/connect/fcoaweb/reports-and-publications/annual-reports>

En resumen el sistema más completo encontrado, y uno de los pocos que contiene datos de duración de los procesos. Por su diseño está desarrollado pensando en especialistas o investigadores, tanto que para algunas categorías se establece un enlace a: [information for analysts and researchers](#). En ningún momento se ofrecen visualizaciones gráficas.

4.6. EE.UU.

El [National Center for State Courts](#) publica un conjunto relativamente simple de variables sobre la justicia estatal en los EE.UU.; el acceso es por medio del [CSP DataViewer](#) que habilita a las pestañas: *Trial Court Overview*, *Civil*, *Domestic Relations*, *Juvenile*, y *Traffic/Violations*. Otras tres pestañas dan acceso a los tribunales de apelaciones: *Court Overview*, *Total Appeals*, y *Original Proceedings*). Todos los datos están desagregados por estado, y cubren 2012 a 2014.

El [Bureau of Justice Statistics](#) ofrece un conjunto de recursos estadísticos que incluyen tablas de datos pero también una gran cantidad de estudios sobre temas más puntuales que suelen abarcar solo algunos estados, y —en algunos casos— se basan en muestras. El BJS incluye el [Federal Justice Statistics Program \(FJSP\)](#)

El contraste es significativo, mientras el NCSC permite tener un panorama comparativo de todos los estados en un conjunto mínimo de variables, el BJS busca dar una cobertura muy amplia en temas, variables y fundamentalmente estudios (algunos recientes, y otros realizados hace varios años).

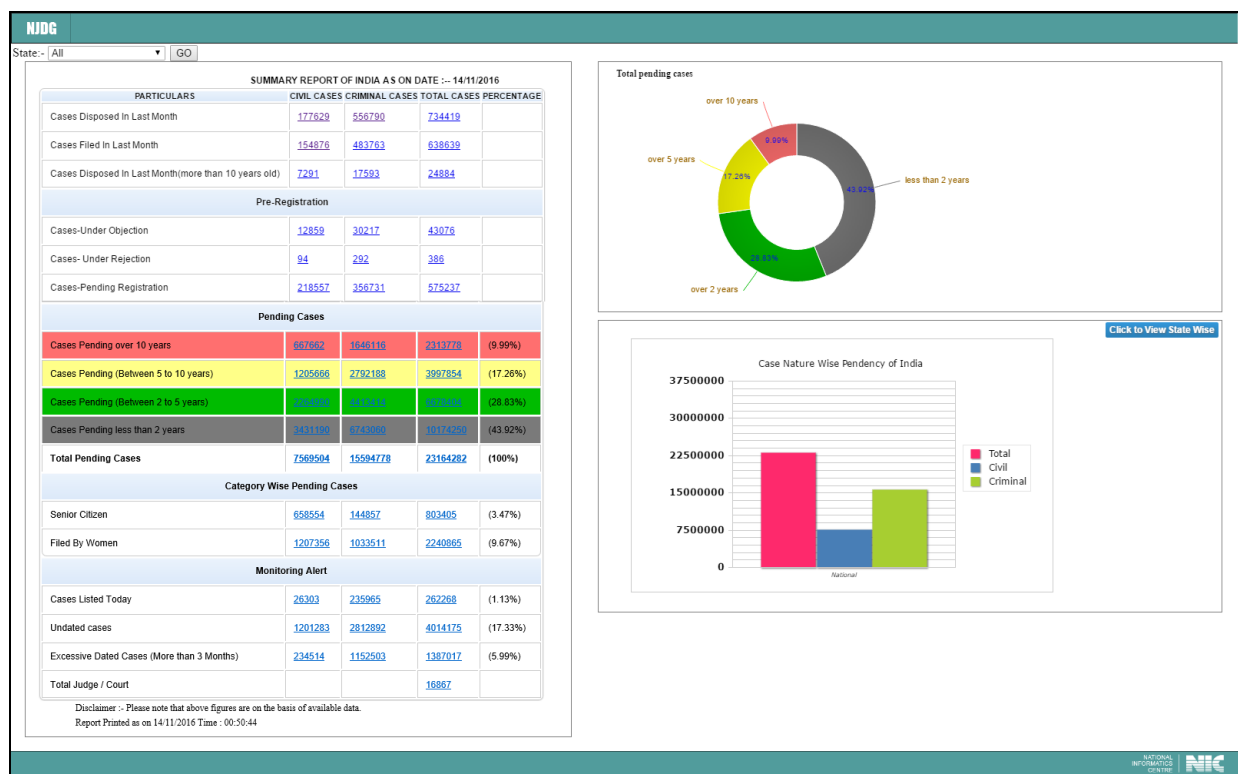
4.7. India

Las autoridades judiciales de la India, influenciadas por los informes Woolf,²² enfatizaron que el poder judicial debe generar estadísticas judiciales exactas sobre una base diaria. La estrategia principal de Lord Woolf consistía en la imposición de controles externos: *'La responsabilidad final por el control de los litigios'*, dice Lord Woolf, *'debe moverse de los litigantes y sus abogados hacia los jueces'*.²³ El propósito de la creación en India del *National Arrears Grid/Database* es determinar, analizar y publicitar el número exacto de casos pendientes en todos los tribunales del país.

El proyecto se concreta en 2015 con la inclusión en el sitio de [e-Courts](#) del enlace al [National Judiciary Data Grid](#) - NJDG, que publica casos iniciados y resueltos (mensualmente) y casos pendientes (diariamente) en un formato desagregado por estado, distrito, tribunal y juez. La publicación del NJDG proporciona cada cifra de casos pendientes con un enlace que va abriendo los diferentes niveles de desagregación (el número de casos pendientes se ofrece en un formato que permite calcular la antigüedad de los casos). Finalmente se puede acceder a los datos de los casos (incluidos en cada cifra) con el nombre del Juez y los datos de las partes. Es curioso que luego de cada link está intercalado un *captcha*, evidenciando el nivel de protección que se imprime a la publicación.

²² National Mission for Delivery of Justice and Legal Reform: "Towards Timely Delivery of Justice to All", [A Blueprint for Judicial Reforms](#) (2009)

²³ A.A.S. Zuckerman, ['Lord Woolf's Access to Justice: Plus ça change ...'](#), 59 *The Modern Law Review* (1996) 773-796. El argumento se entiende con la afirmación de Juan Carlos Botero, Rafael La Porta, Florencio López-de-Silanes, Andrei Shleifer y Alexander Volokh, en [Judicial Reform](#) (2003), "Una de las ventajas de las reformas que trasladan el control de los casos a un juez determinado, como lo hacen los calendarios individuales y los sistemas de gestión de casos, es que permiten medir el desempeño judicial. La mera capacidad de generar estadísticas precisas reduce el retraso, incluso sin políticas específicas, porque los jueces se preocupan por sus números".



Curiosamente existe una empresa privada [Indiastat](#) que ofrece la suscripción a las estadísticas judiciales a un costo bastante elevado.

4.8. México

Se publicaron tres [anuarios judiciales](#) (2006 a 2008) por parte de la Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia - AMIJ (una institución conformada por todos los órganos de impartición de justicia en México que para las jurisdicciones estatales abarca el poder judicial de cada estado (Superior Tribunal de Justicia), y otros órganos administrativos: los Tribunales Contencioso Administrativos, las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje (materia laboral), tribunales burocráticos (materia laboral del sector público) y los tribunales agrarios).²⁴ También existe otra institución que nuclea los Superiores Tribunales estatales, la Comisión Nacional de Tribunales - CONATrib, que ha realiza esfuerzos para homogeneizar las estadísticas judiciales.

A partir de 2011 el Instituto Nacional de Geografía, Estadísticas e Informática - INEGI ha comenzado a publicar estadísticas judiciales penales desagregadas por estado (y se han discontinuado algunos datos de justicia civil que se publicaban). Los últimos datos publicados corresponden a 2014. Se publican índices (con un detalle de sus formulas y bibliografía) pero no los datos primarios (que pueden ser reconstruidos a partir de las variables estructurales). Se visualiza solo un año, se pueden generar gráficos de barras.

Las estadísticas de la justicia federal están a cargo de Consejo de la Judicatura Federal y se publican con el formato de un [Tablero de Control](#) que mide el desempeño judicial desde 2011 y los últimos datos publicados corresponden al primer semestre de 2016.

²⁴ En algunas entidades federativas alguna de estas competencias administrativas están dentro del poder judicial del estado.

5. Análisis de las posibilidades y tendencias a futuro

Resulta obvio que producir datos comparables entre estados/provincias en forma continua y actualizada presenta dificultades. La primera dificultad es quién logra asumir esta responsabilidad. Por un lado los institutos de estadísticas pueden hacer esta tarea, pero el dato judicial es de muy alta especificidad y en la práctica depende de los equipos técnicos y de las buenas relaciones con los poderes judiciales estatales/provinciales. Se perciben detalles metodológicos adecuados, pero al mismo tiempo está presente cierta estática ante reforma judicial, un universo cambiante que requiere nuevas variables y nuevos indicadores. La otra alternativa es dentro de instituciones judiciales: las que presentan mejores resultados son las que tienen competencia sobre todos los órganos judiciales, como el Conselho da Nacional da Justiça en Brasil. Quién se toma el trabajo no parece ser el principal problema, pero una buena elección es determinante y todo depende de la organización de cada estado federal.

El problema principal es la actualización; a la fecha de hoy —14 de noviembre de 2016— la mayoría de las estadísticas publicadas llegan al año 2014 (o a mediados de 2015 cuando el año estadístico es 2014/15). Las excepciones son muy pocas, Brasil que publicó [Justiça em Números 2015](#) solo hace unas semanas, y la India que publica la información con actualización diaria. Es muy difícil que las estadísticas judiciales impacten, generen un mecanismo de control externo mientras tengan casi dos años de atraso.

Las expectativas no están claras pero es visible en todos los países analizados que existe una bipolaridad entre los conceptos clásicos (e.g. prisión preventiva, duración, congestión) y las demandas emergentes (e.g. género, mediación, feminicidios, violencia intrafamiliar). La solución en muchos casos es mantener series estadísticas permanentes para las variables clásicas y enfocar los nuevos problemas con estudios estadísticos ocasionales.

6. Visualizaciones

Es realmente sorprendente como los países analizados visualizan los datos. Esto ocurre en dos sentidos: como los datos devienen accesibles y en la presentación gráfica.

El acceso a los recursos estadísticos no es simple, los sitios oficiales de los poderes judiciales raramente refieren a estos recursos y en la práctica los encuentra solo quien sabe que existen.

La mayoría de los datos carece de explicaciones sobre el contenido, las fuentes, la metodología, la fecha de publicación, etc. Además la producción gráfica es mínima, y en algunos casos con una metodología equivocada. La visualización de datos estadísticos es un arte —en el que, aparentemente, muy pocos muestran ser instruidos. [Edward R. Tufte](#) ha hecho gala de parte de sus conocimientos en al menos cuatro libros, todos ellos brillantes, pero si bien contienen muchas pistas, ni todos ellos juntos son suficientes para cubrir todas las necesidades. Existe muy poco conocimiento sistematizado sobre la producción de estadísticas judiciales

El caso del [National Judicial Data Grid](#) en India es sorprendente. Hay por detrás un esfuerzo extraordinario de flujo de datos para lograr el cálculo actualizado en forma diaria del número de "causas pendientes" (un dato en el que muy pocos países logran una publicación continua y actualizada) sin embargo solo se presentan los datos del día de publicación. Con un poco de imaginación se podrían hacer gráficos temporales con los valores diarios en los que se podrían apreciar tendencias (estos

gráficos diarios son muy comunes en las cotizaciones internacionales de los metales).²⁵ Es que acaso quienes desarrollaron ese sitio web creen que un ciudadano, un investigador o un periodista puede asumir la rutina de descargar todos los datos disponibles, todos los días.



Gráfico 4. Evolución diaria del precio del cobre en US\$/libra. Fuente: Cochilco

Los datos de Alemania y de Argentina (JuFeJus) presentan dificultades para ser descargados, algunos están en formato HTML o PDF y las matrices se descompaginan al querer guardarlas.

El uso de *captchas* en datos estadísticos es inentendible (e.g. India y el Tablero de Control en México), pareciera que son "secreto de estado" o que quiere favorecerse la existencia de reutilizadores que luego sí hacen visualizaciones inteligentes, pero claro para sus subscriptores.²⁶

7. Transparencia y datos abiertos

A todos los problemas enunciados de las estadísticas judiciales: falta de institucionalidad, retraso, contenidos insuficientes o desactualizados, falta de visibilidad y una producción grafica deficiente, se suma el movimiento mundial de datos abiertos. La primera justificación de los datos abiertos es fortalecer el control externo y la participación, o sea que las instituciones de la sociedad civil, académicas, los periodistas, los inversionistas, entre otros, puedan hacer sus propias apreciaciones sobre el desempeño de la administración de justicia.

Visto desde dentro, en parte es un problema más. Para habilitar el formato como "datos abiertos" es necesario —pero no suficiente— que los datos hayan sido declarados de interés público (ponderado el interés público en difundir la información vs. la protección de los datos personales, la seguridad pública u otros factores).

La analogía con la declaración de interés público para justificar la expropiación, es pertinente; el interés público no aniquila todos los derechos inherentes a la propiedad, solo el de decidir a quién y cuándo vender y el de negociar el precio. Si una propiedad es expropiada, el propietario recibe un valor adecuado de mercado como indemnización y se mantiene, por ejemplo, la reversión de los bienes

²⁵ Ver por ejemplo el gráfico de la [evolución del precio del cobre](#) un año atrás [YTD]; un grafico así para las causas pendientes, por país, por estado o aun por juez (como se puede ver en India) sería súper explicativa.

²⁶ El uso de *captchas* si es entendible en el acceso a bases de datos que incluyen datos personales; pero es necesario valorar en profundidad que nivel de seguridad ofrece el *captcha* (hay empresas que ofrecen decodificar *on line* los *captchas* por aproximadamente 1 centavo de dólar el evento)

expropiados, *i.e.* el derecho del antiguo expropiado, o sus causahabientes, a recuperar el bien.²⁷ Si esta analogía es válida, cuando existe una declaración de interés público que limita la protección de los datos personales,²⁸ aun es necesario decidir qué derechos persisten; uno es inmediato de imaginar, y es el nivel de exposición con que un dato personal es publicado: si es una versión pública anonimizada; o con iniciales en lugar de nombres completos (permitiendo cierto reconocimiento de la identidad); o dando suficiente información para la obtención de una copia física del documento; si el acceso es puntual o a toda la base de datos; ¿cuáles son las opciones de búsqueda? textual, por fecha ... ; si el dato es buscable solo en un sitio judicial, en una base de datos regional o en una a nivel nacional; o si se habilita a los *robots* para que sea indexado en buscadores públicos, o si se publica en listas; o si el dato es solo accesible por medio de una solicitud de información.

Claro que hay información judicial con datos personales que se publica en formato abierto, por ejemplo los delincuentes sexuales (con niños víctimas), deudores alimentarios morosos (siempre con fundamento en el interés superior del niño), pero también con un límite (los derechos de honor, honra, intimidad y dignidad de la persona humana no se extinguen completamente) con el dado por la Corte Constitucional de Colombia que entendió que los Murales de la Infamia eran inconstitucionales (ley 1098/07 (art. 48, inc. 2)).²⁹

Otro ejemplo de datos abiertos son los Edictos y los listados de juicios universales (herencias y quiebras personales) en los que el derecho de defensa y el de igualdad procesal justifican una apertura total.

Los anuncios de audiencias programadas con los nombres de los inculcados (en Costa Rica) se fundan en la publicidad del proceso penal como garantía constitucional (ver por ejemplo el artículo 20 de la Constitución de México), pero la solución no es unánime, en la Provincia de Mendoza, Argentina se publican con iniciales, y en México (*e.g.* Sinaloa) totalmente anonimizados.³⁰

Por el contrario, muchos órganos judiciales cuando publican información procesal, incluyen un *captcha*, y por tanto no se trata de datos abiertos: dicen implícitamente que el acceso es solo al caso, pero no así a la descarga de la totalidad de las bases de datos.

Los datos administrativos como las actas de las reuniones de los plenos,³¹ el presupuesto judicial, la evaluación de desempeño de jueces (*e.g.* Rio de Janeiro) se hacen en formato abierto.³²

Con respecto a los datos estadísticos, o los datos primarios que faciliten la generación de estadísticas, si los datos no contienen datos personales, el formato debe ser abierto. Véase el ejemplo del [National Judicial Data Grid](#) de la India, donde los *captchas* intercalados en cada paso de la consulta aseguran que no se ha querido un formato abierto; ello se debe a que en el último paso se accede a la información procesal de cada caso pendiente, incluyendo el nombre de las partes o imputados.

²⁷ Por su parte la confiscación es una pena.

²⁸ Dice Guillermo Muñoz, "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 el ritmo de su pulso se ha movido a través de esa cosa ancestral que es el amor? Sin embargo, cuando al amor se lo quiere definir, es como si desapareciera, como si perdiera fuerza, como si perdiera todo" Guillermo Andrés Muñoz, "El interés público es como el amor", separata de las XXXIV Jornadas Nacionales y IV Congreso Internacional de Derecho Administrativo (Santa Fe, 2008), pág. 17. Por su parte los australianos dicen que el interés público "es un arte" (ver: Megan Carter & Andrew Bouris, [Freedom of information : balancing the public interest](#), 2006)

²⁹ Ver [Sentencia T-111-08](#)

³⁰ Si está claro que las convocatorias con datos personales, no pueden mantenerse publicadas después que se realizó la audiencia.

³¹ Estas versiones estenográficas incluyen datos personales (al igual que los diarios de sesiones parlamentarias) ... ha habido discusión, pero casi nunca se han anonimizado.

³² Ver: [Relatório Estatístico Mensal](#), 2015

La reciente evolución hacia los juzgados virtuales, *peticionamiento electrónico*, juicio en línea, en las que las partes pueden presentar documentos (la demanda inicial por ejemplo) y realizar casi toda su actividad procesal en línea han producido —no se sabe muy bien por qué— un retroceso en términos de transparencia. Es cierto que la publicación en Internet de las listas de acuerdos, todos los días, es un procedimiento nada perfecto para la protección de datos personales, pero sí fue un avance muy significativo en transparencia. Hoy en día mucho de estos sistemas han desaparecido porque, quizás, se piensa que las partes ya tienen sus claves de acceso y pueden ver sus procesos en línea, y entonces no hay necesidad de una publicación de todos los casos. En Brasil la mayoría de los estados han mantenido ambas formas de acceso, pero en otros países (Australia) los juzgados virtuales no están abiertos para cualquier usuario, y menos aun para un usuario anónimo.³³

Volviendo a la transparencia judicial, son muchos los elementos a considerar., de allí las dificultades —o riesgos— de intentar medir transparencia judicial en una sola dimensión. Por ejemplo, algo más acotado, como el [Índice de Accesibilidad a la Información Judicial en Internet 2014](#) también presenta dificultades; el último publicado por el CEJA coloca a Brasil en segundo lugar, el problema es que este índice no es metodológicamente adecuado para los países federales. Si se calculara sobre la totalidad del sistema de administración de justicia, Brasil sería de lejos el país con información más accesible (probablemente no solo de las Américas, sino del mundo). Aun así transparencia no es solo acceso a la información; existen críticas internas a la transparencia de los procesos de selección de jueces en Brasil. Se dice que en Brasil los jueces son varones, blancos y nacidos en cuna privilegiada; por ello el CNJ realizó en 2013 un censo nacional de jueces que no logró derrumbar esta afirmación.³⁴

8. MNI

No hay estadísticas judiciales de calidad si la generación de los datos no parte de la explotación de los datos que se generan en el sistema de gestión judicial (los formularios mensuales que se completan en los juzgados ya no pueden asegurar la transparencia estadística) y, además si las tablas de clasificación no han sido homogeneizadas (entre estados/provincias) y optimizadas (las tablas incluyen tipos de casos u objeto del litigio, estados procesales, formas de terminación, etc.) tampoco los datos resultarán comparables

La primera evolución se produce cuando los "formularios estadísticos" que completa cada juez pasan a ser generados automáticamente por el sistema de gestión de casos. Luego sigue la generación de estadísticas directamente sobre las bases de datos del sistema gestión o sobre otros registros judiciales. Una nueva dificultad se presenta cuando se debe dar el paso de consolidar la información de los diferentes estados/provincias. En este momento es necesario generar un modelo nacional de interoperatividad (MNI) en el que existe una base de datos nacional y las estadísticas se automatizan totalmente. El único sistema que parece operar en esta última etapa de evolución es el de la India. Brasil dispone de un MNI desarrollado por el CNJ, pero ha estado inspirado mucho más en la actividad procesal que en la producción de estadísticas. Argentina, EE.UU. y México disponen de interoperatividad, pero solo aparentemente en la jurisdicción federal.

³³ Aceptada la pérdida de transparencia, y recordando que muchos investigadores han podido generar estudios y estadísticas muy relevantes solo utilizando las listas de acuerdos (sin comprometer los datos personales de nadie), aun no se puede decir, que en su reemplazo, existan estadísticas concebidas como una alternativa dentro de las estrategias de transparencia.

³⁴ Ver [Pesquisa do CNJ aponta perfil dos magistrados brasileiros](#)

Conclusiones

En los países federales el escollo mayor para producir estadísticas judiciales nacionales ha sido la heterogeneidad de la información básica, y también la distinta calidad de los datos de un estado/provincia a otra. Es visible que la mayoría de las estadísticas que se publican en los estados federales, y que atraviesan todos los estados y provincias, no han podido crecer en algunos aspectos por la falta de información compatible. Es muy loable que percibiendo esta dificultad, muchos países hayan buscado complementar la publicación de datos comunes aceptablemente completos y confiables, con estudios ocasionales y no necesariamente periódicos sobre temas de interés, y como era de esperar, abarcando solo las entidades federativas que si disponen o comparten los datos.

Los sitios analizados muestra algunas frustraciones en las expectativas:

1. Los formularios, los censos —en general todos los procedimientos manuales— como fuente de información están agotados; son la causa de los retrasos en la publicación (casi dos años en algunos países). Si bien en cada estado o provincia de los países analizados existen suficientes recursos informáticos, la sensación es que en todos ellos —con la excepción de la India— los datos estadísticos en cada estado/provincia son generados por los sistemas de gestión, pero luego sufren un procedimiento manual para hacerlos compatibles y publicarlos luego en un formato común.³⁵

2. La calidad de la información es un aspecto muy relevante. En un extremo Canadá con 150 tablas es un ejemplo de alta calidad estadística (adicionada también con múltiples recursos de desagregación, análisis y descarga), por otro lado India solo publica una tabla (que de entrada requiere un *captcha* para ser vista, y en cada paso para desagregar la tabla es nuevamente requerido un *captcha* —son cinco *captchas* para llegar a los últimos resultados). Los demás países varían en cantidad y desagregación de los datos, es visible que la información comparable entre estados/provincias, es mucho menor que la que publica cada estado/provincia.

Faltan datos de contexto. Es cierto que en los sitios analizados de Canadá y México (INEGI) abundan datos de contexto y referencias metodológicas. Otros carecen de la fecha de referencia como Geo Presidios

De estos síntomas es posible concluir que —aun en países con tradición estadística— es muy difícil definir, recolectar y publicar con calidad aceptable, datos completos de los sistemas de justicia. Datos muy relevantes, como las duraciones de los procesos, están ausentes en varios de los países analizados.

3. Acceso. A los *captchas* requeridos en India se suman el requerido en las estadísticas federales en México. La accesibilidad de los datos es muy limitada, en el sentido que no existen sufrientes señales para encontrar los datos, están prácticamente escondidos (más de tres enlaces desde la pagina inicial para llegar a ellos, e.g. Australia, Argentina).

4. Retrasos crónicos en la publicación. La mayoría de los países recién ha publicado los datos de 2014. Canadá y Australia 2014/15, Brasil 2015, o sea en el mejor de los casos casi un año de retraso en la

³⁵ Un sistema de gestión de causas único para todo un país ayudaría, pero nos es un objetivo fácil. En Brasil el CNJ ha creado un sistema de gestión —[PJe](#)— intentando que sea utilizado en todos los estados, sin embargo San Pablo y Rio de Janeiro se han negado. Es cierto que un sistema de gestión único facilitaría la generación de datos compatibles, pero esto por ahora no parece muy realista. En Argentina y México existen —por ejemplo— publicaciones de datos procesales intermedios, que al ser mucho más simple (casi planos) podrían generarse con un formato común.

publicación. La novedad metodológica es India, ya que su tabla se publica todos los días y los casos pendientes son actualizados a diario, y los entrados y resueltos con una frecuencia mensual.

5. Datos abiertos. Canadá, EE.UU. y Alemania (*Genesis online-datenbank*) utilizan formatos abiertos. Algunos países no ofrecen la posibilidad de descargarlos en formatos que facilitan la reutilización (e.g. Argentina, JuFeJus y varias tablas en Alemania).

6. Carencia de criterios lógicos de visualización: resulta obvio que los datos de casos pendientes en India, y los datos de sobre población carcelaria [Geo Presidios](#) en Brasil ("déficit de vagas" y "presos provisórios") están disponible con una frecuencia diaria o mensual, sin embargo las series temporales no están ni accesibles, ni un grafico al estilo "precio del cobre" se ofrece a los ciudadanos.³⁶ Es cierto que Geo Presidios incluye dos gráficos adecuados del *ranking* entre estados para "presos provisórios" y "déficit de vagas", así como también los relatorios *Justiça em Números*. Los sitios de Argentina, Canadá, EE.UU., y México, no incluyen visualizaciones gráficas.

7. Estudios ocasionales: en algunos casos (fundamentalmente en el *Bureau of Judicial Statistics* de los EE.UU.) existe una interesante alternativa, a los datos puestos en común se agregan informes sobre temas relevantes que no abarcan todos los estados o provincias. Estos estudios reportan datos estadísticos de algunos estados/provincias y están enfocados en temas de reciente interés público, o utilizan información parcial.

³⁶ En Brasil el CNJ ofrece varios sitios en "[consulta pública](#)"; GeoPresidios aparece como [Cadastro Nacional de Inspeções nos Estabelecimentos Penais](#), sin embargo el sitio parece no funcionar desde hace tiempo.