

**ACCESO A LA INFORMACIÓN
Y
TRANSPARENCIA
EN EL PODER JUDICIAL**

**GUÍA DE BUENAS PRÁCTICAS
EN AMÉRICA LATINA**



ÁREA JUSTICIA

ACCESO A LA INFORMACIÓN
Y
TRANSPARENCIA
EN EL PODER JUDICIAL

GUÍA DE BUENAS PRÁCTICAS
EN AMÉRICA LATINA



ÁREA JUSTICIA

Este trabajo ha sido apoyado por el programa de Información, Transparencia y Gobernabilidad del Instituto del Banco Mundial (WBI), a través de la administración de recursos del Fondo del Gobierno Español en WBI.

El análisis presentado en este documento no refleja la opinión oficial del Banco Mundial o del gobierno de España, sino que es responsabilidad única de sus autores.

Los contenidos de este material pueden ser reproducidos citando la fuente.

Elaboración de los contenidos de este documento: Alvaro Herrero - Gaspar López

Edición: Virginia Feinmann - Mariana Enghel

Diseño Gráfico: Liebre de Marzo - www.liebredemarzo.com

Datos de contacto:

Asociación por los Derechos Civiles (ADC)

Av. Córdoba 795, 8vo. Piso

(C1054AAG) Buenos Aires, Argentina.

(54 11) 5236 0555

adc@adc.org.ar

Impreso en Imprenta Kurz

Australia 2320, Buenos Aires, Argentina

Impreso en Argentina / Made in Argentina

Presentación

Desde hace más de una década, la Asociación por los Derechos Civiles (ADC) trabaja activamente para afianzar una cultura jurídica e institucional que garantice los derechos fundamentales de las personas de acuerdo con la Constitución Nacional, los instrumentos internacionales de derechos humanos y los valores democráticos. Entre otros, la ADC tiene por objetivo el monitoreo y la reforma de aquellas instituciones de la democracia, como el Poder Judicial, cuyo mejor funcionamiento hace posible una mayor protección de los derechos de la ciudadanía.

A principios de 2008, la ADC inició un proyecto con el fin de investigar y documentar diferentes experiencias y buenas prácticas en distintos países de Latinoamérica relacionadas con el acceso a la información y la transparencia en el Estado. Más precisamente, se identificaron experiencias innovadoras vinculadas con el Poder Judicial, el Poder Legislativo y los organismos de control (conocidas también como 'Entidades Fiscalizadoras Superiores'). Todo esto se logró gracias al valioso apoyo del programa de Información, Transparencia y Gobernabilidad del Instituto del Banco Mundial (WBI), a través de la administración de recursos del Fondo del Gobierno Español en el WBI.

Además de liderar el proyecto, la ADC abordó la investigación correspondiente a las buenas prácticas en los sistemas judiciales de América Latina. Nuestro interés en este tema data de varios años. Desde 2001, la ADC ha trabajado activamente en la promoción de reformas destinadas a incrementar tanto la transparencia como la participación de la sociedad civil en el funcionamiento del Poder Judicial.

Para realizar las investigaciones relacionadas con organismos de control y el poder legislativo, la ADC invitó a dos organizaciones expertas y líderes a nivel regional en la materia, como son la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) —de Argentina— y la Fundación Pro Acceso —de Chile—, respectivamente.

El resultado de este proyecto se refleja en esta serie de tres documentos que procuran servir de referencia, entre otros, para ONG de la región, funcionarios de gobiernos, académicos, y expertos en políticas públicas. Su confección estuvo a cargo de Álvaro Herrero y Gaspar López (ADC); Ezequiel Nino (ACIJ); y Tomás Vial Solar (Fundación Pro Acceso).

Queremos agradecer, por último, a los revisores internos y externos del Instituto del Banco Mundial que con sus valiosos comentarios y críticas a los tres documentos, permitieron enriquecer y mejorar sus contenidos. Los errores y omisiones, sin embargo, son responsabilidad exclusiva de los autores.

Índice

| | |
|---|-----------|
| Presentación | 5 |
| 1. Resumen ejecutivo | 9 |
| 2. Introducción | 11 |
| 3. Desafíos en la relación entre el Poder Judicial y la sociedad | 16 |
| 4. Elementos para un marco conceptual: acceso a la información pública y transparencia | 18 |
| 4.1. Transparencia e independencia judicial | 18 |
| 4.2. Acceso a la información pública en el Poder Judicial | 21 |
| 5. Prácticas sobre acceso a la información y transparencia en el funcionamiento interno y en aspectos administrativos del Poder Judicial | 24 |
| 5.1. Información sobre el manejo de fondos públicos (presupuestos, gastos y contrataciones) | 24 |
| 5.2. Información sobre designación de jueces y funcionarios | 27 |
| 5.3. Información sobre declaraciones patrimoniales | 32 |
| 5.4. Información sobre reuniones de funcionarios de alto nivel | 35 |
| 5.5. Acceso a estadísticas | 36 |
| 6. Prácticas sobre acceso a la información y transparencia vinculadas a funciones jurisdiccionales del Poder Judicial | 38 |
| 6.1. Publicidad de las sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia | 38 |
| 6.2. Acceso a los expedientes judiciales en casos de corrupción de funcionarios públicos | 41 |
| 6.3. Información sobre el funcionamiento de las Cortes Supremas | 44 |
| 6.4. Transparencia en las sesiones de los tribunales y mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil | 45 |

| | |
|--|-----------|
| 6.4.1. Apertura y difusión de las sesiones de los tribunales | 46 |
| 6.4.2. Publicidad de audiencias orales en juicios de relevancia pública | 47 |
| 6.4.3. Audiencias públicas | 49 |
| 6.4.4. Amicus curiae | 51 |
| 6.4.5. Iniciativas de la sociedad civil para el monitoreo del Poder Judicial | 53 |
| 7. Conclusiones | 57 |
| 7.1. El estado de las reformas | 58 |
| 7.2. Oportunidades | 59 |
| 8. Cuadro/resumen | 62 |
| Bibliografía | 64 |

1. Resumen ejecutivo

El presente documento incluye una compilación de prácticas que tienden a fomentar el acceso a la información y la transparencia en los diferentes ámbitos del trabajo de la justicia, particularmente del Poder Judicial, promoviendo un funcionamiento más democrático y abierto a la ciudadanía. Para ello, abordamos su análisis tomando en cuenta dos dimensiones: el acceso a la información, y la transparencia en torno al funcionamiento administrativo del Poder Judicial y sus funciones jurisdiccionales.

En los apartados 3 y 4, realizamos una introducción al contexto en que operan los poderes judiciales de América Latina, identificando los desafíos más relevantes que enfrentan. Entre otros, se mencionan la falta de confianza en las instituciones judiciales y su distanciamiento con la sociedad, mientras que se destaca el potencial de las reformas de acceso a la información y transparencia como instrumentos para revertir dicha situación. Asimismo, se pone énfasis en la contribución de estas reformas para fomentar, por un lado, la independencia, y por otro la rendición de cuentas del Poder Judicial, y así facilitar su rol dentro de un contexto más amplio de gobernabilidad.

En el apartado 5, se analiza el acceso a diversas categorías de información relacionadas con el funcionamiento administrativo del Poder Judicial. Se destacan, entre otras, el acceso a la información y la transparencia de la información presupuestaria, de compras y de salarios. También se analiza la importancia de la difusión de las declaraciones patrimoniales de los jueces y la publicación de estadísticas judiciales. Finalmente, se aborda una cuestión que ha cobrado relevancia en los últimos años: transparencia y participación ciudadana en los procesos de designación de magistrados.

En el apartado 6, se abordan categorías de información relacionadas con el funcionamiento jurisdiccional del Poder Judicial. Se examinan cuestiones tales como la publicación de sentencias judiciales, el acceso a expedientes en casos de corrupción y procedimientos disciplinarios a funcionarios judiciales, y se describen iniciativas novedosas para fomentar la participación de la sociedad civil.

Las categorías analizadas en estos dos últimos apartados son ejemplificadas con diferentes experiencias destacadas por su adecuación a estándares de publicidad y participación, llevadas a cabo en distintos países de la región.

Es importante aclarar que el presente documento no procura proveer una lista exhaustiva de experiencias ni de las formas en que son puestas en práctica. Sin embargo, las mismas constituyen ejemplos potencialmente replicables, que pueden ser adoptados por los estados de América Latina para volver más transparente y abierto el funcionamiento de sus sistemas de justicia.

2. Introducción

El Poder Judicial es uno de los tres poderes del Estado. En tal carácter, tiene funciones que van más allá del tradicional rol de “tercero imparcial” en la resolución de conflictos. Su intervención en el sistema político es profunda, influyendo –en algunos casos de manera muy sofisticada– en el vínculo entre el Estado y la ciudadanía, y en las relaciones entre los distintos actores sociales. En la actualidad, investigaciones provenientes de la ciencia política y el derecho han documentado una amplia participación de los poderes judiciales en los procesos de formulación de políticas públicas¹, en el reconocimiento y protección de derechos², y en el control de los restantes poderes del Estado³.

En este contexto y dada la importancia del Poder Judicial en términos políticos e institucionales, las reformas de transparencia y acceso a la información se tornan relevantes por su eventual impacto en el funcionamiento administrativo y jurisdiccional de los mismos órganos judiciales⁴. En otras palabras, la adopción por parte de los poderes judiciales de reformas de transparencia podría afectar positivamente su capacidad institucional, potenciando su legitimidad, su autoridad frente a otros actores políticos y su relación con la ciudadanía.

Por ejemplo, en muchos países de la región la gente tiene la percepción de que la justicia es muy lenta. Sin embargo, algunos estudios empíricos recientes indican que en algunos casos los tiempos promedio reales para la tramitación de casos no son tan largos como sugieren las encuestas de percepción a la población⁵.

La divulgación de estadísticas judiciales permitiría a la ciudadanía conocer el verdadero desempeño de los tribunales y al mismo tiempo generaría oportunidades para que académicos y ONG analicen los desafíos en materia de funcionamiento y formulen propuestas de reforma.

1 Shapiro, Martin, “Courts. A comparative and political analysis”, University of Chicago Press, Chicago, 1981; Dahl, Robert, “Decision-making in a democracy: The Supreme Court as a national policy-maker”, 6 J.PUB. L. 279, 1957; Jackson, Donald y Tate, Neal C., “Comparative judicial review and public policy”, Greenwood Press, Westport CT, 1992; Feeley, Malcom, “Judicial policy making in the modern State: How the courts reformed America’s prisons”, Cambridge University Press, Cambridge, 2000; Tate, C. y Torbjorn, Vallinder, “The global expansion of Judicial Power”, New York University Press, Nueva York, 1997.

2 Epp, Charles, “The rights revolution: Lawyers, activists, and Supreme Courts in comparative”, University of Chicago Press, Chicago, 1998; Sieder, Rachel et al., “The judicialization of politics in Latin America”, Palgrave Macmillan, Nueva York, 2005.

3 Schedler, Andreas, “The self-restraining State”, Lynne Rienner, Boston, 1999; Maravall, José María y Przeworski, Adam, “Democracy and the Rule of Law”, Cambridge University Press, Cambridge, 2003.

4 A lo largo del texto muchas veces haremos uso de un concepto amplio de “reformas de transparencia”, incluyendo herramientas tales como el acceso a la información y la publicidad de los actos de los actores estatales.

5 Hammergren, 2005.

En este último caso, se crea un círculo virtuoso a través de la retroalimentación entre el acceso a la información judicial, el seguimiento y análisis por parte de la sociedad civil, y la rendición de cuentas por parte de las instituciones judiciales.

A su vez, las reformas de acceso a la información y transparencia son también relevantes, ya que pueden contribuir a mejorar el funcionamiento del Poder Judicial y por ende incidir sobre la construcción de una gobernabilidad incluyente. Por ejemplo, el rol del Poder Judicial en la lucha contra el flagelo de la corrupción lo posiciona como un actor clave que puede ayudar a mejorar el uso de los recursos públicos, la calidad de las políticas públicas, e incidir en la percepción que los ciudadanos tienen de sus instituciones de gobierno⁶. Por otra parte, en los países en vías de desarrollo, los jueces intervienen cada vez con mayor frecuencia para reparar o mitigar las falencias del Estado, mejorando el acceso de grupos vulnerables a derechos relacionados con la salud, educación, servicios públicos y vivienda⁷. Un Poder Judicial más transparente, con mayor legitimidad, se encontrará en una mejor posición para intervenir en dichos ámbitos.

Es necesario considerar también que el Poder Judicial es una pieza clave en la consolidación del Estado de Derecho. Su importancia se refleja en el rol destacado que le reconocen diversos índices y metodologías tendientes a evaluar la calidad de las instituciones públicas y la gobernabilidad. Por ejemplo, el Poder Judicial es reconocido como un pilar en el sistema de integridad nacional de Transparencia Internacional. Asimismo, diversos diagnósticos han identificado al sistema de justicia como un actor relevante en cuestiones de gobernabilidad. Los World Governance Indicators incluyen al Poder Judicial en las mediciones que se realizan en la categoría de “Estado de Derecho”⁸. Algo similar ocurre con las evaluaciones de calidad de la democracia que realizan a nivel mundial organizaciones tales como la Fundación Bertelsmann (Bertelsmann Transformation Index⁹).

Más aun, el informe de Global Integrity¹⁰ examina específicamente el nivel de

6 Pero además, estas políticas funcionan como mecanismos para permitir el control interno de la corrupción, dentro del mismo Poder Judicial. Resulta difícil pensar que se pueda controlar y combatir la corrupción con un aparato punitivo estatal que adolece del mismo problema que se pretende solucionar.

7 Mendez, Juan y Pinheiro, Paulo “The (Un)Rule of Law and the underprivileged in Latin America”, University of Notre Dame Press, Notre Dame, 1999; CELS, “La lucha por el derecho, Siglo XXI, Buenos Aires, 2007; Bergallo, Paola, “Justicia y experimentalismo: la función remedial del Poder Judicial en el litigio de derecho público en Argentina”, SELA, Editorial del Puerto, Buenos Aires, 2005. Disponible en <<http://islandia.law.yale.edu/sela/sela2005.htm>>.

8 El Rule of Law o Estado de Derecho se define como el grado en que los agentes tienen confianza en las reglas de una sociedad y se comportan de acuerdo a ellas, incluyendo la calidad del cumplimiento de los contratos y derechos de propiedad, la policía y las cortes, al igual que la incidencia del crimen y la violencia (traducción propia). Disponible en <www.govindicators.org>.

9 Ver <www.bertelsmann-transformation-index.de>.

10 Ver <<http://report.globalintegrity.org>>. En la sección de “Accountability of the Judicial System” se mencionan estas variables.

acceso a la información y transparencia del Poder Judicial, utilizando variables tales como la selección de jueces, justificación de decisiones, declaraciones juradas y el acceso de los ciudadanos a dichas declaraciones. Esto ilustra la atención cada vez más creciente del acceso a la información pública y la transparencia del Poder Judicial en reformas de gobernabilidad.

La inclusión del Poder Judicial tanto en la construcción de los citados índices sobre el Estado de Derecho, la calidad de la democracia y la transparencia de las instituciones públicas, como en la elaboración de argumentaciones de tipo teórico sobre su creciente incidencia en los sistemas democráticos, demuestra su destacada relevancia para el análisis sobre gobernabilidad. A su vez, principios tales como la transparencia de las instituciones judiciales, la participación activa en sus procesos, y la responsabilidad y rendición de cuentas por parte del Poder Judicial son indicadores clave para la evaluación de una gobernabilidad democrática.

En la última década, distintas organizaciones de América Latina han impulsado con éxito procesos de reforma orientados a promover la transparencia y el acceso de la ciudadanía a la información pública. Sin embargo, los referidos esfuerzos –cuyo impacto ha variado ostensiblemente según el caso– se concentraron principalmente en la órbita del Poder Ejecutivo, marginando a otros actores igualmente relevantes del sistema político. Sólo en los últimos años se ha puesto de relieve la necesidad de extender los intentos de reforma a distintas instancias, como el Poder Judicial y otros organismos de control.

Paralelamente, los poderes judiciales de la región han sido objeto de numerosos programas de reforma. Desde comienzos de la década del noventa, los organismos financieros internacionales, especialmente el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo pero también diversas agencias de cooperación internacional como USAID, GTZ y el PNUD, otorgaron múltiples líneas de crédito y donaciones para la modernización de los sistemas de justicia. Los objetivos de las reformas fueron diversos, pero se concentraron principalmente en mejorar la infraestructura edilicia, implementar sistemas de gestión y planeamiento, incorporar tecnología en la gestión judicial, introducir sistemas de capacitación judicial y fomentar el acceso a la justicia¹¹.

11 Biebesheimer, Christina y Payne, Mark, “IDB experience in justice reform. Lessons learned and elements for policy formulation”, Inter-American Development Bank, Washington DC, 2001. Ver también Angell, Alan y Faundez, Julio, “Reforma judicial en América Latina. El rol del Banco Interamericano de Desarrollo”, Revista Sistemas Judiciales, Nº 8, CEJA-INECIP, Santiago de Chile, 2005. Según estos autores, “desde 1993 y hasta fines de 1999, hubo 23 préstamos y 46 operaciones de asistencia técnica diseñados para promover reformas legales en 18 de los 26 países miembros del BID con una inversión total de USD 435 millones”. Ver también Dakolias, María, “The Judicial Sector in Latin America and the Caribbean: Elements of reform”, Technical Note 319, The World Bank, Washington DC, 1996.

Sin embargo, las reformas relacionadas con la transparencia y el acceso a la información recibieron escasa atención. Vale decir que los países latinoamericanos han avanzado en varios frentes, introduciendo distintos tipos de innovaciones en sus sistemas de justicia, pero en contadas ocasiones las reformas apuntaron a revertir la opacidad de las instituciones judiciales o a instaurar mecanismos conducentes a un mejor acceso a la información judicial.

En dicho contexto, resultan destacables las iniciativas de un reducido grupo de organizaciones que desde hace varios años han promovido una agenda de transparencia para los poderes judiciales de América Latina.

La Fundación para el Debido Proceso Legal (DPLF, por sus siglas en inglés), por ejemplo, ha realizado diversas investigaciones sobre transparencia, acceso a información pública y participación de la sociedad civil en los sistemas de justicia de la región¹². Asimismo, el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), un organismo internacional que funciona dentro de la estructura de la Organización de los Estados Americanos (OEA), ha impulsado numerosos estudios enfocados en la accesibilidad de la información relacionada con los sistemas de justicia de la región.

Desde 2004, el CEJA ha confeccionado anualmente un índice de accesibilidad a la información judicial a través de Internet¹³, y ha llevado a cabo investigaciones comparativas sobre el acceso a la información pública en países de la región¹⁴ (ver Recuadro 1). Finalmente, diversos organismos como el British Council y el Foreign and Commonwealth Office (FCO) han financiado distintos proyectos relacionados con la transparencia y el acceso a la información judicial en América Latina. Todas estas iniciativas contribuyeron para la realización de diagnósticos, la identificación de posibles líneas de trabajo la instalación del tema en la agenda de reforma del Estado en la región¹⁵.

12 Entre las publicaciones más relevantes de DPLF sobre el tema, podemos mencionar: "Iniciativas de la sociedad civil para la transparencia en el Sector Judicial", 2003; "El acceso a la información judicial en México", 2005; "Comparando transparencia", 2007; y "Disclosing justice", 2007.

13 Ver por ejemplo CEJA, "Índice de Accesibilidad a la Información Judicial en Internet", Tercera Versión, CEJA, Santiago de Chile, 2007.

14 Solano, Monserrat, "El acceso a la información judicial en Perú, Chile y Argentina", CEJA, Santiago de Chile, 2004. Este trabajo fue realizado de manera conjunta por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

15 Para mayor información, consultar: <www.dplf.org>, <www.cejamericas.org> y <www.britishcouncil.org>.

Regional: Índice de Accesibilidad a la Información Judicial en Internet

Desde 2004, el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) elabora un informe anual sobre la accesibilidad de información judicial en Internet. El objetivo de dicha iniciativa consiste en analizar los progresos, retrocesos y actuales desafíos de los sistemas de justicia de los países de las Américas por brindar información de diverso tipo a los ciudadanos y ciudadanas por vía electrónica y, de esta forma, contribuir a transparentar la gestión de los tribunales de justicia y ministerios públicos. Para la confección del índice, se analizan 25 indicadores a los efectos de la evaluación de los poderes judiciales y 19 para el caso de los ministerios públicos. Este proyecto del CEJA ha permitido monitorear el estado de avance del acceso a la información vía Internet por parte los poderes judiciales y ministerios públicos de los 34 países que conforman la Organización de los Estados Americanos (OEA), así como comparar su evolución –y en algunos casos, involución– en relación con años anteriores. Los indicadores recogidos incluyen aspectos tales como:

- ▶ Existencia de un sitio web.
- ▶ Publicación y actualización de sentencias y reglamentos.
- ▶ Publicación de estadísticas de causas ingresadas, resueltas y pendientes.
- ▶ Publicación de agenda de Tribunales.
- ▶ Presupuesto, salarios, antecedentes curriculares, patrimonio y temas disciplinarios de funcionarios relevantes.
- ▶ Publicación de concursos y licitaciones para contrataciones.
- ▶ Régimen de acceso y centralización de información.

El informe de 2007 coloca al tope del ranking a Costa Rica, Brasil, Chile, Canadá y Argentina, por ser los países con mayor cantidad de información en Internet. En el extremo inferior se encuentran Belize, Guatemala, Surinam, Guyana y Haití, países que en algunos casos no tienen información alguna en Internet. Para mayores datos, consultar <www.cejamericas.org>.

Este tipo de iniciativas deben ser continuadas a efectos de instalar con mayor fuerza la necesidad de promover reformas de acceso a la información y transparencia en el Poder Judicial. Existen valiosas oportunidades para que este tema adquiera preponderancia en la agenda de reforma y modernización del sector público de los organismos internacionales y las agencias de cooperación.

La inversión realizada hasta la fecha por algunos donantes, sumada al esfuerzo de diversas ONG de la región, han generado un escenario alentador; ya es tiempo de dar un paso más y avanzar con políticas de reformas integrales en materia de transparencia y acceso a la información judicial.

3. Desafíos en la relación entre el Poder Judicial y la sociedad

En Latinoamérica, existe un importante distanciamiento entre la sociedad y la justicia, que se explica –entre otras causas– por la cultura del secretismo y la opacidad que ha caracterizado a la función judicial; por la falta de conocimiento de la población sobre el funcionamiento de la administración de justicia; y por una marcada injerencia de los demás poderes políticos en la tarea de los jueces. Esto ha generado en la ciudadanía de los países de la región una creciente desconfianza sobre la labor del Poder Judicial. Según datos de Latinobarómetro del año 2007, sólo el 31% de los encuestados en América Latina considera que en sus países la justicia funciona “bien” o “muy bien”. A su vez, únicamente el 30% asegura confiar “mucho” o “algo” en el Poder Judicial, mientras que el 75% de la población cree que existe desigualdad en el acceso a la justicia¹⁶. Esto se ve agravado por el hecho de que la mayoría de los países de América Latina ostentan un mal desempeño en las encuestas de percepción de corrupción que anualmente realiza Transparencia Internacional¹⁷. En otras palabras, al mal desempeño del Poder Judicial se le suman los problemas generalizados de corrupción en la administración pública, incrementando la desconfianza de la ciudadanía respecto de la capacidad real del Estado de hacer cumplir la ley y castigar ilícitos.

Por otro lado, la información que la ciudadanía recibe respecto al desempeño del Poder Judicial padece de un doble déficit relacionado con la pobre calidad y –en algunos casos– la alta complejidad de la misma. Esta situación, que contribuye a consolidar la brecha existente entre las instituciones judiciales y la sociedad, encuentra su origen en dos factores clave. Por una parte, existe un severo déficit en los medios de comunicación respecto a su capacidad de informar acerca de lo que sucede en ámbitos judiciales¹⁸. Periodistas y editores carecen en muchos casos del entrenamiento adecuado para cubrir la actividad de las cortes y –cuestión más compleja aún– para explicar de manera comprensible y sencilla a la sociedad los temas legales que se ventilan ante ellas. Por otra parte, los poderes judiciales realizan escasos esfuerzos para comunicar de manera apropiada los casos que resuelven. Esto se origina en el legado cultural

16 Corporación Latinobarómetro, “Informe Latinobarómetro 2007. Banco de Datos en Línea”, 2007. Disponible en <www.latinobarometro.org>.

17 Ver por ejemplo los últimos informes de Transparencia Internacional, entre ellos: Transparency International, “Informe Global de la Corrupción 2007: Corrupción en sistemas judiciales”, Editores del Puerto, Buenos Aires, Argentina, 2007.

18 Transparency International, “Enhancing judicial transparency. Policy position”, Nº 1, Berlín, Alemania, 2007.

de los sistemas de justicia latinoamericanos que históricamente han considerado inapropiado dar explicaciones sobre sus fallos o bien mantener entrevistas con periodistas. El viejo adagio judicial “el juez sólo habla a través de sus sentencias” es un fiel reflejo de la situación imperante. Frente a ese diagnóstico, organizaciones no gubernamentales de la región han desarrollado algunas iniciativas incipientes para mitigar el problema.

En este contexto, la implementación de reformas de acceso a la información y transparencia procura contribuir a revertir la falta generalizada de confianza en las instituciones judiciales, promoviendo un mayor acercamiento entre la ciudadanía y el sistema de justicia. La implementación, por ejemplo, de audiencias públicas para las sesiones de las Cortes Supremas, o la adopción de políticas de comunicación –ya sea por parte de los medios y la sociedad civil o del Poder Judicial– para difundir y explicar las decisiones de los tribunales, son medidas potencialmente promisorias para lograr acercamientos y generar confianza. Asimismo, iniciativas orientadas a mejorar el acceso a la información judicial relacionada tanto con los propios jueces (declaraciones patrimoniales) como con el funcionamiento de las cortes (estadísticas judiciales, información presupuestaria, compras y adquisiciones) procuran contribuir en la misma dirección.



4. Elementos para un marco conceptual: acceso a la información pública y transparencia

Antes de adentrarnos en el análisis de la relación entre transparencia e independencia judicial, por un lado, y acceso a la información y Poder Judicial, por otro, corresponde aclarar conceptualmente los términos “transparencia” y “acceso a la información pública”.

La transparencia es un valor fundamental para las democracias modernas. El concepto de transparencia funciona en realidad como un mecanismo que debe ser el resultado de una forma de gobernar, de administrar y de gestionar del Estado, permitiendo el control y la participación de la ciudadanía en las cuestiones públicas. En la práctica, esto debe abarcar los pedidos de acceso a la información pública (en sentido estricto), la obligación del Estado de generar información y ponerla al alcance de los ciudadanos en las modalidades que permitan un amplio acceso (transparencia “proactiva”), y el empoderamiento de los ciudadanos para exigir el cumplimiento de las obligaciones asumidas por el Estado¹⁹.

En dicho contexto, si bien el acceso a la información pública, entendida como el derecho de los ciudadanos de solicitar datos o información (y la correspondiente obligación estatal de entregarlos), constituye un elemento esencial de una política de transparencia, es sólo uno de los componentes de dicho concepto. Otro concepto utilizado con frecuencia en este documento y que también es un elemento de una política de transparencia es la “publicidad”. Ella debe entenderse como las distintas manifestaciones de una política proactiva por la cual se ofrece información relevante al público.

4.1. Transparencia e independencia judicial

Las reformas de transparencia de las instituciones judiciales pueden contribuir, entre otras cuestiones, a generar condiciones para una mayor independencia judicial. El funcionamiento abierto de los sistemas de justicia, por ejemplo, genera un mayor flujo de información desde el Poder Judicial hacia la sociedad,

¹⁹ López Ayllón habla de “explicación y justificación de las acciones” como un componente de la transparencia, aludiendo a la obligación estatal de otorgarle un sentido específico a la información, proporcionando una acabada justificación de las acciones, y que posibilite un diálogo entre la sociedad y los poderes públicos (López Ayllón, Sergio, “Transparencia y acceso a la información en los programas sociales. Una propuesta de política pública”, Proyecto de Protección de Programas Sociales, PNUD, México DF, México, 2007).

permitiendo que esta conozca su desempeño, se involucre en los procesos y discusiones relacionados con casos de gran trascendencia institucional, y hasta participe de maneras diversas (tales como audiencias públicas, procesos de consulta, etc.). De esa forma, el corrimiento del velo de opacidad bajo el cual tradicionalmente transcurre la actividad judicial, sumado a un mayor interés social por el funcionamiento del sistema de justicia, genera un doble efecto positivo. Por un lado, la mayor transparencia y el aumento del flujo de información eliminan los márgenes para la discrecionalidad, la corrupción y la arbitrariedad en el comportamiento judicial y de los grupos de interés. Por otro, generan un grupo de ciudadanos interesados por el funcionamiento del Poder Judicial, quienes respaldan la labor de aquel con su intervención (constituency). De esa forma, los jueces encuentran en la sociedad una fuente de legitimidad que les confiere una mayor autoridad para tomar decisiones que puedan tener un alto impacto institucional, o ir en contra de las preferencias de grupos de interés poderosos.

Las cifras citadas anteriormente ponen de relieve los bajos niveles de confianza en la justicia por parte de la población en América Latina. Históricamente, los poderes judiciales latinoamericanos han sido objeto de influencias y presiones indebidas provenientes del Poder Ejecutivo, partidos políticos y otros actores poderosos. Al mismo tiempo, los recurrentes quiebres democráticos generaron cambios constantes en la conformación de los tribunales, sea a través de purgas, despidos masivos o juicios políticos, que erosionaron así la credibilidad y legitimidad de las instituciones judiciales²⁰.

La ola democrática de los años ochenta y noventa ha traído nuevos aires en la región. Los poderes judiciales han iniciado lentamente algunas reformas tendientes a mejorar su desempeño, al tiempo que desde el Estado y la sociedad civil se han promovido cambios para optimizar su relación con las instituciones del sistema político²¹. En este sentido, resulta fundamental que en un sistema democrático los jueces mantengan su independencia de los demás poderes del Estado, ejerciendo sus funciones sin ningún tipo de intromisión²². Las medidas orientadas a asegurar dicha independencia deben alentarse desde las etapas iniciales de la función judicial, comenzando por los procesos para la selección y

20 Ver por ejemplo Prillaman, 2000; Ungar, 2001; Helmke, 2004; y Hammergren, 2007.

21 Ver por ejemplo Hammergren, 2002; y Popkin, 2002.

22 Los principios básicos relativos a la independencia de la judicatura de 1985 (UNHCHR) prevén que “la independencia de la judicatura será garantizada por el Estado y proclamada por la Constitución o la legislación del país”. Diferentes instrumentos internacionales abordan el tema de la independencia judicial. Entre ellos: la Convención Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966); la Convención Europea de Derechos Humanos (1951); la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1978); la Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos (1986); los Principios Básicos de Naciones Unidas sobre Independencia Judicial (1985); la Declaración de Principios de Beijing sobre la Independencia de la Judicatura (1995); los Principios de Bangalore sobre la Conducta Judicial (2002); la Convención Interamericana contra la Corrupción (1996); y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (2003).

designación de magistrados, en los que por lo general se producen con mayor frecuencia las presiones e influencia de los grupos de interés, especialmente los partidos políticos. Asimismo, resulta importante que las garantías de independencia se mantengan durante el ejercicio de la función judicial, en particular en aquellas ocasiones en las que suele evidenciarse una mayor injerencia de los poderes políticos: definición de promociones y ascensos, pagos y compensaciones, asignación de destinos,²³ etc.

Sin embargo, es importante aclarar que no debe entenderse a la independencia judicial como un valor en sí mismo, que impida un adecuado control del desempeño de los jueces²⁴. Independencia no debe significar aislamiento ni la inexistencia del deber de rendir cuentas de la labor que ellos realizan. Por el contrario, la noción de independencia debe ser concebida como la precondition para la imparcialidad en el comportamiento judicial y para garantizar un mejor servicio al público. Los jueces no deben estar exentos de los controles que afectan al resto de las instituciones estatales. Dicha independencia conlleva una responsabilidad²⁵, que exige la adopción de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas para garantizar que la justicia responda por sus decisiones y/o por el uso real e intencionado de los recursos que le fueron asignados²⁶. Así, la rendición de cuentas (accountability) tiene su punto de partida en la responsabilidad del funcionario a través de la información y la justificación de sus decisiones (answerability), pero además implica una sanción del comportamiento impropio de los funcionarios públicos (enforcement)²⁷.

Estos mecanismos no sólo sirven para evaluar a los jueces, controlar al Poder Judicial, detectar errores y generar la rendición de cuentas, sino que también fortalecen al Poder Judicial, le otorgan legitimidad y aseguran en gran medida

23 En algunos casos, el hecho de presidir un tribunal conlleva algunos privilegios o funciones adicionales especiales. Por ejemplo, en la provincia de Buenos Aires (Argentina), los presidentes de las cámaras de apelación de la ciudad de La Plata (ciudad capital de la provincia) integran de manera rotativa la Junta Electoral de la provincia, un órgano de gran valor estratégico para los sectores políticos, ya que es el encargado de resolver disputas relacionadas con los procesos electorales locales. Asimismo, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de dicha provincia también integra la Junta Electoral y además preside el Consejo de la Magistratura, órgano responsable de las designaciones de jueces, defensores, fiscales y otros funcionarios judiciales (Herrero, 2005; ADC, 2006).

24 Popkin, Margaret, "Fortalecer la independencia judicial", Pásara, Luis (ed.), *La experiencia latinoamericana en reforma de la Justicia*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM/Instituto de Defensa Legal, Mexico DF/Lima, 2004.

25 Para más información sobre el balance entre independencia y responsabilidad, ver Vargas Viancos, 2002, y la edición de la revista *Sistemas Judiciales dedicada a independencia y responsabilidad judicial* (Nº 4, 2002).

26 González de Asís, 2006, ilustra este punto con el caso brasileño, en el que gracias a la Constitución de 1988, la independencia y la autonomía del Poder Judicial habían alcanzado niveles sin precedentes (con control total de cuestiones administrativas, disciplinarias, presupuestales y de personal), lejos de toda interferencia política posible. En este caso, el problema no residía en la ausencia de independencia, sino justamente lo contrario: la excesiva autonomía, sin mecanismos externos de control y rendición de cuentas; y lo que era peor aún, esta independencia hacía particularmente difícil la implementación de cambios internos. El principal desafío consistía en encontrar un balance entre independencia y accountability que permita controlar la tarea de los jueces, reduciendo las oportunidades de corrupción. Ver al respecto <<http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTINST/Resources/AnticorruptionReform.pdf>>.

27 Schedler, 2004.

la confianza de la ciudadanía. Por ello, es importante entender la transparencia judicial como una “apertura activa”, en donde no sólo se permite el acceso a la información pública, sino que los jueces también deben divulgar y publicar la información relacionada con el ejercicio de sus funciones²⁸.

Además, las políticas de transparencia tienen un impacto positivo en el acceso a la justicia de los ciudadanos. El ejercicio del acceso a la información pública, por ejemplo, contribuye a que la administración de justicia se torne más accesible para los ciudadanos. Esto no sólo mejora la eficacia de la intervención judicial, sino que también robustece la legitimidad de los tribunales frente a la ciudadanía.

4.2. Acceso a la información pública en el Poder Judicial

El derecho de acceso a la información pública se ha convertido en una herramienta clave, aunque no la única, para incentivar la transparencia en la actividad del Estado, fomentar la rendición de cuentas y combatir la corrupción. También resulta un instrumento valioso para permitir un mayor involucramiento de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos. Este derecho nace del sistema republicano de gobierno y su ejercicio constituye una herramienta esencial en el fortalecimiento de las instituciones, toda vez que contar con información adecuada y oportuna conforma un elemento clave para fiscalizar a las autoridades en las que se ha depositado la confianza para gobernar en nombre del pueblo²⁹.

En una sociedad democrática, la administración de justicia no puede realizarse de manera aislada de los contextos políticos y sociales en los que sus operadores actúan, y sin mecanismos efectivos para la publicidad tanto de su funcionamiento administrativo como de su labor jurisdiccional. En este sentido, la mayoría de la información producida por el Poder Judicial –al igual que la generada por los restantes poderes del Estado– puede ser requerida por cualquier persona en el marco del derecho que cada uno tiene de acceder libremente a la información pública, y de controlar el ejercicio de los poderes públicos en el desempeño de sus funciones³⁰.

28 Aguilar Rivera, 2006.

29 Entendemos por acceso a la información pública el derecho que toda persona tiene de buscar, solicitar y recibir la información que poseen los organismos del Estado.

30 Las leyes de acceso a la información pública reconocen un amplio acceso a la información generada y recolectada por el Estado, que únicamente puede ser denegada en forma excepcional, en específicas y fundadas situaciones previstas por el marco normativo.

Frente a este panorama, los poderes judiciales deben adecuar su funcionamiento procurando el derecho a la información pública y la transparencia, particularmente dada la imagen negativa del Poder Judicial frente a la ciudadanía, lo que se explica por una percepción generalizada que relaciona a la justicia con la corrupción, el favoritismo político y la ineficiencia, y que aumenta en parte debido a su opacidad.

De esta forma, la adopción de políticas que garanticen el acceso a la información no sólo puede constituirse en una importante herramienta para mejorar el control y combatir la corrupción dentro de la justicia, sino que también contribuye a abrir el Poder Judicial a la ciudadanía, a fin de insertar los debates del ámbito judicial en un contexto más amplio, proveyendo información para que la sociedad pueda entender su funcionamiento, sus desafíos y limitaciones. Además, la participación activa de la ciudadanía en aspectos sustanciales del funcionamiento del sistema de justicia tiene el potencial de contribuir a mejorar la eficiencia de las instituciones judiciales. Así, resulta fundamental el aporte que una política de transparencia y acceso a la información pública pueden realizar en los niveles de confianza y legitimidad de los magistrados y demás operadores de los sistemas de justicia frente a la sociedad.

Para concluir, vale destacar que el acceso a la información pública, como cualquier otro derecho, no es absoluto. Sus límites, por lo general, están enmarcados en dos tipos de excepciones: el primer grupo responde a los casos en que la divulgación de la información puede causar daño a un interés público jurídicamente protegido, tal como la seguridad pública; el segundo tipo de excepción se justifica por la necesidad de proteger la vida privada y el patrimonio de las personas. Cada grupo de excepciones supone entonces una racionalidad diferente, e implica una valoración distinta respecto de su aplicación a los casos concretos ³¹.

Pero más allá de las restricciones que puedan establecerse, es importante que las mismas cumplan ciertos parámetros ³². En tal sentido, en un estudio especial sobre el acceso a la información ³³, la Relatoría para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos entendió que las restricciones al mencionado derecho deben cumplir ciertos requisitos. En primer lugar, deben estar establecidas por ley. En segundo lugar, deben ser motivadas,

31 Lopez Ayllón, Sergio y Posadas, Alejandro, "Las pruebas de daño e interés público en materia de acceso a la información. Una perspectiva comparada", *Derecho comparado de la información*, enero-junio de 2007, pp. 21-65.

32 Uno de los primeros documentos que ordenan el campo es el que enumera los Principios de Lima sobre el Acceso a la Información, que en su artículo 8 establece las excepciones al acceso a la información.

33 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, "Estudio especial sobre el derecho de acceso a la información", 2007, p. 46. Disponible en <www.cidh.oas.org/relatoria/section/Estudio%20Especial%20sobre%20el%20derecho%20de%20acceso%20a%20la%20informacion.pdf>.

temporales, razonables y proporcionales. Por último, el fin perseguido por las restricciones debe ser legítimo³⁴.

El acceso a la información pública también ha sido reconocido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que se convirtió así en el primer tribunal internacional en hacerlo. En el caso *Claude Reyes*³⁵, la Corte sostuvo que la restricción al acceso a la información debe estar orientada a satisfacer un interés público imperativo, y de existir varias opciones para alcanzar este objetivo, debe adoptarse la que restrinja en menor medida el derecho protegido. Por ello, las autoridades estatales deben regirse por el principio de máxima divulgación, presumiendo que toda la información es accesible, únicamente limitado por un sistema restringido de excepciones. En estos casos, la carga de la prueba de la legitimidad de la restricción corresponde al Estado.

34 El Tribunal Constitucional de Colombia, en su sentencia C-491 de 2007, estableció que una restricción al acceso a la información es legítima “sólo si: i) está autorizada por la ley o la Constitución; ii) es precisa y clara; iii) el servidor público motiva por escrito su decisión; iv) la reserva es temporal; v) existen sistemas adecuados de custodia de la información; vi) existen controles administrativos y judiciales de las actuaciones o decisiones reservadas; vii) la reserva se sujeta estrictamente a los principios de razonabilidad y proporcionalidad; y viii) existen recursos o acciones judiciales para impugnar la decisión de mantener en reserva una determinada información”.

35 Corte IDH, *Caso Claude Reyes y otros vs. Chile*, Sentencia de 19 de septiembre de 2006, Serie C, N° 151, párr. 90, 91 y 92.



5. Prácticas sobre acceso a la información y transparencia en el funcionamiento interno y en aspectos administrativos del Poder Judicial

Esta sección examinará categorías de información y herramientas (tales como leyes, declaraciones patrimoniales, sitios de Internet, portales de compras, etc.) asociadas con el funcionamiento administrativo de los poderes judiciales, tomando como base diversas experiencias de América Latina.

La información referente al funcionamiento administrativo es aquella relacionada con la labor interna de los distintos organismos de los sistemas de justicia; la que debe ser eminentemente pública, con limitadas excepciones generalmente fundadas en la necesidad de garantizar la protección de datos sensibles, cuya publicidad podría afectar el derecho a la intimidad del declarante.

Las prácticas y experiencias descritas a continuación se enfocan en: información sobre el manejo de fondos públicos administrados por el Poder Judicial; información sobre designaciones de jueces y otros funcionarios; información sobre declaraciones patrimoniales; información sobre reuniones de funcionarios de alto nivel; y acceso a estadísticas.

5.1. Información sobre el manejo de fondos públicos (presupuestos, gastos y contrataciones)

En América Latina, los poderes judiciales han sido tradicionalmente renuentes –o, en el mejor de los casos, poco proactivos– hacia la difusión de la información relativa a su gestión presupuestaria, a compras y adquisiciones, a sus recursos humanos (por ejemplo, las nóminas de personal) y a las contrataciones que realizan en ejercicio de sus prerrogativas administrativas. En algunos casos, esta situación ha contribuido a generar una percepción en usuarios y ciudadanos de falta de transparencia.

Al igual que en el resto de las agencias estatales, la falta de publicidad y transparencia en los procesos de compras y contrataciones (procurement) son factores que, entre algunos otros, permiten espacios de discrecionalidad e irregularidades en el uso de los fondos públicos, propiciando oportunidades para la corrupción. En otros casos, la falta de difusión de las contrataciones de personal y de la nómina de personal existente ha permitido la contratación

de parientes de jueces y funcionarios, generando una imagen de nepotismo y excesiva discrecionalidad.

Las exigencias de transparencia y probidad que se aplican a la gestión administrativa de cualquier otro órgano del Estado deben ser igualmente válidas para la labor administrativa y de gerencia del Poder Judicial y, en este sentido, la posibilidad de acceder a información pública sobre presupuestos, adquisiciones y gastos permite controlar su eficiente gestión.

Si bien la información presupuestaria posee al menos cierto nivel de publicidad –ya que el presupuesto se adopta mediante una ley que se publica al menos en el diario o boletín oficial–, también es importante contar con información sobre el gasto ejecutado –a través de compras y contrataciones–, la que, por lo general, resulta escasamente disponible. De esta forma, es importante que la transparencia se promueva en las cuatro fases del presupuesto (formulación, aprobación, ejecución y evaluación)³⁶.

En este sentido, la publicidad de los procesos de compras y contrataciones posee una destacada relevancia a la hora de prevenir prácticas corruptas. Estas últimas no se limitan a los hechos de soborno o a la interferencia indebida en el contexto de un fallo judicial, ya que la manipulación de fondos de un tribunal, el nepotismo en la contratación de personal y las irregularidades en la adquisición de bienes y servicios, entre otros, también constituyen actos de corrupción.

Por ello, resulta fundamental que este tipo de información se actualice frecuentemente y sea de fácil accesibilidad. En algunos países, por ejemplo, la misma se publica en el sitio web del Poder Judicial, mientras que en otros se lo hace en un sitio de Internet especialmente dedicado a las oportunidades de compras y contrataciones con los diferentes poderes del Estado.

Más allá del mecanismo utilizado para hacer efectivo el derecho de acceso a este tipo de información (tales como portales electrónicos o boletines informativos), lo importante es que la información esté disponible para el público en general, en un formato accesible y de baja complejidad.

³⁶ “Rendición de cuentas, acceso a la información y transparencia en los presupuestos públicos”, Colectivo por la transparencia, Vol. 5, 2005.

Chile: Ley de Compras Públicas

En el año 2004, entró en vigencia en Chile la Ley de Compras Públicas (Ley 19.886), que rige a los tres poderes del Estado, y que extiende su aplicación a la ejecución de acciones de apoyo, ejecución de obras, concesiones de obras públicas, contratación de estudios, asesoramientos y consultorías, entre otras.

La ley, además, creó la Dirección de Compras y Contratación Pública, para administrar el sistema electrónico de compras "ChileCompra" (<www.chilecompra.cl>). Todas las reparticiones públicas (incluido el Poder Judicial) tienen la obligación de publicar sus anuncios de intención de compras y contratación de servicios de dicho portal. Asimismo, a partir de abril de 2007, todas las licitaciones relativas al Poder Judicial son publicadas y actualizadas en su sitio de Internet, <www.poderjudicial.cl>.

Por último, la ley regula las incompatibilidades de intereses en las compras públicas, exigiendo a los funcionarios participantes del sistema de compras la obligación de presentar una declaración de intereses y de patrimonio.

Guatemala: Información de los procesos de contrataciones

El organismo judicial de la República de Guatemala publica en su sitio de Internet (<www.oj.gob.gt>) información acerca de los procesos de compras.

Se dispone allí de información actualizada referida a las compras directas, subastas públicas, licitaciones, manifestaciones de interés y cotizaciones.

Asimismo, en el sitio <www.guatecompras.gt> están publicadas las estadísticas con la cantidad de operaciones realizadas por el Poder Judicial en los últimos cuatro años. En ellas se discriminan los concursos vigentes, los concursos en evaluación, los adjudicados, los anulados y los desiertos. También se publica información relativa a las inhabilitaciones y quejas de los usuarios del sistema de contratación.

Por último, el sitio web permite la suscripción a un boletín sobre las contrataciones públicas del Poder Judicial.

México: Información presupuestaria

En aplicación del artículo 7 de la Ley de Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental¹, la Suprema Corte de Justicia de México publica en la sección “Transparencia” de su sitio web² toda la información relativa a la ejecución mensual del presupuesto de los últimos cinco años. Allí es posible encontrar información actualizada mensualmente, referida al presupuesto asignado, las ampliaciones y reducciones del mismo, el monto del presupuesto ejercido y el monto por ejercer; todo ello discriminado en los diferentes rubros de la partida presupuestaria, abarcando las secciones: servicios personales; materiales y suministros; servicios generales; bienes muebles e inmuebles; obras públicas; inversión financiera; ayudas; pensiones y jubilaciones; y otras erogaciones.

5.2. Información sobre designación de jueces y funcionarios

Desde antaño, los procesos de designación de jueces han sido identificados como una instancia determinante en la relación entre la política y el Poder Judicial. La creciente injerencia en dichos procesos de actores políticos, sumada a la utilización de criterios netamente subjetivos para la selección de candidatos a cubrir vacantes judiciales, ha alimentado la sensación en la ciudadanía de la falta de independencia de los jueces, o, en el mejor de los casos, de que muchos magistrados serían susceptibles a recibir presiones o pedidos indebidos por parte de quienes los apoyaron en sus respectivos procesos de designación.

En ese contexto, los mecanismos de designación de magistrados son procesos que guardan una íntima relación con el principio de independencia del Poder Judicial. La utilización de mecanismos transparentes y abiertos contribuye a mantener a los jueces aislados de influencias externas indebidas, provenientes tanto del resto de los poderes del Estado como de diferentes grupos de presión. Asimismo, la transparencia ayuda a la selección de candidatos que satisfagan los requisitos de idoneidad, profesionalismo, experiencia técnica y compromiso con los valores democráticos y la defensa de los derechos políticos, económicos, y sociales.

Aun cuando no existen mecanismos uniformes para la selección de los jueces³⁷, la experiencia comparada demuestra que el incremento de la transparencia del proceso, la posibilidad de permitir la participación de la ciudadanía, y la elaboración previa de un perfil para el cargo son elementos clave para favorecer la independencia judicial³⁸.

Es importante que los nombramientos se realicen con base en el mérito, mediante concurso de antecedentes y oposición, satisfaciendo exigencias de idoneidad técnica y moral. Los criterios de selección deben ser claros y ampliamente publicitados, a fin de que exista un entendimiento inequívoco de los estándares de selección y del perfil de los jueces que se requiere. La asignación de puntajes debe realizarse de acuerdo a pautas objetivas de evaluación. Además, es importante que el proceso de designación posea una amplia difusión en todas sus etapas, desde la convocatoria hasta la elección final del candidato, para lo cual deben utilizarse las nuevas tecnologías que permitan un acceso inmediato y libre a la información. Además, se debe dar amplia difusión (a través de medios de comunicación, boletín oficial e Internet) del listado de interesados y sus antecedentes.

Por último, es fundamental que estos procesos se abran para la participación de grupos de la sociedad civil, incluidas las asociaciones profesionales vinculadas a las actividades judiciales, para que estas puedan opinar respecto a los méritos de candidatos. El mayor involucramiento de la sociedad civil en las instancias de designación de magistrados permite el escrutinio de la ciudadanía y la opinión pública en general.

Se trata de pautas que, si bien no pueden garantizar plenamente la independencia de los jueces ni eliminar las prácticas corruptas, reducen en parte la politización de los nombramientos, así como la cooptación del Poder Judicial por parte de los otros poderes estatales. Su aplicación genera una mayor transparencia en los procesos de designaciones, invistiendo así a los nuevos magistrados de una mayor legitimidad para el desempeño de sus funciones producto de la participación, el consenso social y el control público de idoneidad³⁹.

37 Los mecanismos de designación de magistrados difieren de país a país, e incluso dentro de un mismo país existen divergencias según se trate de jueces de instancias inferiores o jueces de la Corte Suprema. En América Latina, los organismos o instancias que proponen los candidatos para cubrir vacantes judiciales varían considerablemente. En algunos casos, dicha responsabilidad recae en el Poder Ejecutivo (Argentina, Brasil, México, Panamá), mientras que en otros le corresponde a la Corte Suprema (Chile, Ecuador), a Consejos de la Magistratura o similares (Bolivia, Colombia, Paraguay), y a comisiones especiales (Guatemala, Honduras). Una vez realizadas las postulaciones, la potestad de seleccionar y nombrar magistrados recae en un organismo diferente. Si bien generalmente le corresponde al Congreso hacerlo (Argentina, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Guatemala, Panamá, Paraguay, Uruguay), en algunos casos lo hace la Corte Suprema (Colombia) o el Consejo de la Magistratura (Perú, República Dominicana) (PNUD, 2004, pp. 94-95).

38 Popkin, 2004.

39 Las buenas prácticas en materia de reformas de independencia judicial sugieren que ellas deben ser balanceadas con modifica-

La responsabilidad de implementar las reformas descriptas en este apartado recae en distintos actores, según el diseño institucional en cuestión. En general, las normas para la selección de jueces están previstas en las Constituciones, que resultan difíciles de modificar, por las mayorías que exigen para ello. Sin embargo, los órganos responsables de la nominación y designación de los jueces pueden fácilmente autolimitar sus potestades para así generar instancias de participación y mejorar la transparencia. El ejemplo que se presenta a continuación respecto del caso argentino plantea algunas ideas interesantes y de baja complejidad sobre el tema.

Argentina: Transparencia y participación en los mecanismos de designación de jueces

En 2002, en medio de una profunda crisis de las instituciones políticas argentinas, la Corte Suprema de Justicia se encontraba duramente cuestionada –tanto por sectores políticos como por la ciudadanía– por su irregular actuación en la década anterior, durante el gobierno del presidente Carlos Menem. Bajo su mandato, la Corte había sido ampliada por el Congreso, aumentando el número de jueces de cinco a nueve (vale recordar que el artículo 99 de la Constitución Argentina le otorga al presidente de la Nación la atribución de nombrar a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia). A poco de asumir en 2003, el presidente Néstor Kirchner solicitó al Congreso el juicio político del presidente de la Corte y de varios de sus integrantes. Al mismo tiempo, implementó por medio del Decreto 222/03 una serie de medidas que limitaron sus facultades para la designación de nuevos jueces de la Corte Suprema. Las reformas impulsadas por el presidente Kirchner pueden dividirse en tres grupos.

En primer lugar, limitó su discrecionalidad en la selección de candidatos para cubrir vacantes en la Corte; dispuso que se tuvieran en cuenta las diversidades de género, especialidad y procedencia regional de los magistrados; y que se requiriera la adecuación de los candidatos a pautas objetivas sobre idoneidad. En segundo lugar, estableció una serie de requisitos relacionados con la postulación, tales como: a) la imposición de plazos para la cobertura de las vacantes en el tribunal; b) la obligación de publicitar los antecedentes de los candidatos; y c) la facilitación de un mayor control ético de los postulantes (exigencias de una declaración jurada de bienes, antecedentes profesionales, comerciales y tributarios).

ciones que generen una mayor responsabilización (accountability) para los jueces. Un Poder Judicial con mucha independencia pero sin la obligación de rendir cuentas a la sociedad puede alentar conductas corporativas, prácticas corruptas o incrementar la opacidad de su funcionamiento (USAID, 2002).

Por último, se introdujo una instancia de participación para que la ciudadanía brindara sus opiniones y comentarios respecto de los candidatos propuestos. Posteriormente, el Decreto 588/03 extendió la aplicación de las reglas descriptas a las designaciones del Procurador General y el Defensor General de la Nación, y para el nombramiento de los jueces federales inferiores.

En sintonía con las reformas implementadas por el Poder Ejecutivo, el Senado Nacional reformó su reglamento para mejorar el proceso a través del cual presta su acuerdo para la designación de los magistrados. Se estableció, principalmente: a) que durante estos procesos se celebren audiencias y que estas sean públicas; b) que el proceso permita y fomente la participación de la sociedad civil; c) que una vez finalizadas las audiencias, la Comisión de Acuerdos se expida mediante un dictamen fundado; y d) que las decisiones individuales de los senadores sean de conocimiento público a través del voto nominal.

La aplicación de estos cambios en las designaciones de los nuevos jueces generó un importante impacto, que se evidenció en mayor medida en la Corte Suprema nacional. Por un lado, permitieron mejorar la imagen de la Corte hacia la sociedad, otorgándole una mayor legitimidad derivada del consenso generalizado que tenían los candidatos designados. Por otro, los cambios contribuyeron a consolidar la fortaleza institucional de la Corte, brindando una mayor autoridad e independencia a sus miembros. Esto se vio reflejado en sentencias muchas veces distanciadas de los intereses del Poder Ejecutivo, rompiendo con el alineamiento que caracterizaba al órgano cuando estaba integrado por jueces designados mediante los anteriores procedimientos.

Por último, vale destacar que algunas provincias argentinas se hicieron eco de las reformas expuestas, y modificaron sus procesos de designación de los magistrados de superiores tribunales replicando, algunas en mayor y otras en menor medida, la evolución del sistema de justicia nacional.

Colombia: Participación en la elección de magistrados de la Corte Constitucional

La Corte Constitucional es el máximo órgano de justicia constitucional de Colombia. Está integrada por nueve jueces que duran en sus cargos ocho años sin la posibilidad de ser reelectos. A comienzos de 2009, seis de los jueces actuales deberán dejar el cargo por haberse agotado sus mandatos. Los nuevos miembros serán elegidos por el Senado de la República de sendas ternas que les presentan el Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado.

Dada la trascendencia que la Corte Constitucional ha tenido en los últimos años, un grupo de organizaciones privadas de Colombia creó “Elección Visible”, una coalición del estilo de veeduría ciudadana para hacer seguimiento y control social del proceso de selección de los nuevos magistrados. Su principal objetivo es exigir a los nominadores y al elector que los dieciocho candidatos que conforman las seis ternas tengan las mejores cualidades, y probidad e independencia para el ejercicio de la magistratura, que en su selección no jueguen acuerdos políticos, que no haya candidatos de relleno, y que todos sean los mejores para ocupar su cargo. Mediante un uso dinámico de recursos en su sitio de Internet, la coalición provee a los ciudadanos información sobre los procesos de selección de los jueces, la importancia de la Corte Constitucional, y el perfil y antecedentes de los nuevos candidatos, entre otras cuestiones.

“Elección Visible” intervendrá tanto en la etapa de identificación y nominación de los candidatos por parte del Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, como en la fase de elección de los candidatos por parte del Senado. En el marco del proyecto, se ha impulsado la suscripción de “pactos de ética” por parte de los organismos nominadores, a efectos de asegurar la transparencia del proceso de nominación de los candidatos y permitir la participación de la sociedad. La Corte Suprema, por ejemplo, aceptó adoptar las medidas de transparencia propuestas por la coalición.

Para mayor información, ver <www.eleccionvisible.com>.

5.3. Información sobre declaraciones patrimoniales

En las últimas dos décadas, el creciente flagelo de los delitos contra la administración pública por parte de funcionarios de los nuevos gobiernos democráticos ha afectado a muchos países de América Latina. En algunos casos, los escándalos fueron de tal magnitud que implicaron la destitución e incluso detención de varios presidentes, tales como los casos de Collor de Mello (Brasil), Fujimori (Perú) y Menem (Argentina). En dicho contexto, algunos estados, organismos internacionales, ONG e instituciones financieras internacionales concibieron distintas iniciativas para luchar contra la corrupción. Algunas de ellas consistían en la elaboración de tratados que apuntaban a la adopción de estándares estrictos en materia de transparencia y ética (como por ejemplo la Convención Interamericana contra la Corrupción), la creación de agencias estatales especializadas en temas de corrupción, o iniciativas de monitoreo ciudadano de las compras o adquisiciones de la administración pública.

En los últimos años, una de las herramientas más utilizadas ha sido la imposición a los funcionarios públicos de la obligación de presentar declaraciones patrimoniales. Ello emergió como una cuestión ética destacada en la lucha contra la corrupción, que apuntaba a controlar la evolución de los patrimonios de los funcionarios y evitar así delitos tan frecuentes como el enriquecimiento ilícito. Si bien dichas declaraciones en principio fueron direccionadas hacia los integrantes de los poderes Ejecutivo y Legislativo, posteriormente se extendieron a los miembros del Poder Judicial.

La implementación de herramientas preventivas, como las declaraciones patrimoniales, complementadas con el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, posibilita el control sobre el comportamiento de los integrantes de todos los poderes del Estado, incluido el Poder Judicial. La función principal de este tipo de herramientas es detectar y prevenir situaciones de enriquecimiento ilícito, así como eventuales conflictos de intereses o incompatibilidades de quienes ejercen una función pública.

En el ámbito internacional, existen dos instrumentos fundamentales que establecen la necesidad de implementar estos mecanismos de prevención: la ya citada Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción. Si bien muchos países han implementado dichos mecanismos, no existe en el derecho comparado un modelo preciso de norma que establezca los puntos que deben incluir las declaraciones patrimoniales. Sin embargo, es posible establecer que estos mecanismos deben

guardar un balance entre la transparencia financiera y el derecho al acceso a la información, por un lado, y la seguridad y la privacidad física y económica de los jueces, por otro⁴⁰.

No obstante, más allá de los diferentes criterios existentes, es aceptado que hay ciertos contenidos que son esenciales en estas presentaciones. Entre ellos, los ingresos obtenidos de la actividad profesional; inversiones de negocios; bienes inmuebles del funcionario y de los miembros de su familia; bienes muebles; información bancaria (nombre de los bancos y números de cuentas, deudas); regalos o servicios percibidos gratuitamente que excedan cierto valor⁴¹. Asimismo, resulta fundamental que la información contenida en las declaraciones sea actualizada y de fácil acceso. Es importante establecer como mínimo la obligación de realizar una declaración patrimonial al inicio del mandato y otra al finalizarlo, actualizando la información anualmente. Dicha obligación debe ser implementada por ley, aunque nada obsta a que los jueces y funcionarios judiciales hagan públicas voluntariamente sus declaraciones patrimoniales.

Si bien la obligación de presentar declaraciones patrimoniales es comúnmente establecida por ley, nada impide que los poderes judiciales dicten su propia normativa en la materia. Haciendo uso de sus facultades administrativas, de autogobierno o superintendencia, las Cortes Supremas y los Consejos de la Magistratura –según el caso– pueden establecer obligaciones para los integrantes del Poder Judicial relacionadas con la publicidad de sus patrimonios.

Argentina: Acceso a las declaraciones juradas patrimoniales de jueces a través de la Ley de Ética Pública

En la República Argentina, en el año 1999, se sancionó la Ley de Ética Pública (Nº 25.188), que regula el ejercicio de la función pública. La posibilidad de acceder a datos tales como bienes personales es factible en el sistema argentino mediante el acceso a declaraciones juradas patrimoniales, y a partir de ello también es posible conocer los ingresos de los funcionarios. La Ley de Ética Pública es de aplicación a todos los funcionarios del Estado, pero durante varios años la Corte Suprema consideró que no se aplicaba a los integrantes del Poder Judicial. En el año 2000, la Corte dictó la Acordada 1/2000, que excluía la aplicación de la Ley de Ética Pública del ámbito del Poder Judicial de la Nación.

⁴⁰ Elena, S.; Buruiana, P. y Autheman, V. “Global best practices: Income and asset disclosure requirements for judges. Lessons learned from Eastern Europe and Latin America”, IFES Rule of Law White Paper Series, 2004.

⁴¹ Es importante aclarar que si bien muchas veces existe la obligación de declarar esta información, una parte de la misma no es de acceso público. Esta excepción se fundamenta en la necesidad de resguardar ciertos datos sensibles, cuya publicación podría afectar el derecho a la intimidad del declarante, como ser la localización de los inmuebles, números de cuentas bancarias, etc..

Recién en 2005 –por medio de la resolución 562/05– el Consejo de la Magistratura decidió aplicar la ley a los miembros del Poder Judicial de la Nación. Ese mismo año, la Corte Suprema emitió la Acordada 30/05, mediante la cual se acogió a la resolución del Consejo de la Magistratura. Pese a todo, el acceso a las declaraciones juradas de los jueces era una tarea extremadamente difícil, ya que la normativa no se cumplía. Finalmente, en 2007, el Consejo de la Magistratura reglamentó la Ley de Ética Pública (Resolución 734/07), estableciendo por regla la publicidad de las declaraciones patrimoniales de los miembros del Poder Judicial.

La normativa vigente dispone que quienes tengan interés en conocer el patrimonio de los jueces, deben realizar el pedido ante la presidencia del Consejo de la Magistratura y, sin más trámites, podrán acceder a ellos. La nueva resolución quitó las trabas existentes, que disponían que la solicitud debía ser considerada por el titular de la declaración y luego se resolvía la admisión o el rechazo de los pedidos de consulta en función de las objeciones que dicho titular pudiera oponer.

Ahora se establece que “toda persona [...] podrá consultar y obtener copia del Anexo Público de la Declaración Jurada Patrimonial Integral ante la Presidencia de Consejo de la Magistratura de la Nación. Las consultas efectuadas deberán ser respondidas en el plazo máximo e improrrogable de 10 días hábiles”. Y se agrega que “una vez que el solicitante haya realizado la consulta, la Presidencia del Consejo de la Magistratura de la Nación hará saber al magistrado o funcionario que se dio curso a una solicitud respecto de su declaración jurada, junto con la identidad del peticionante”.

Además, el Consejo debe elaborar una vez al año el listado de funcionarios y magistrados obligados a presentar la declaración patrimonial; tiene que actualizar el listado de quienes hayan presentado su declaración y quienes no; y debe, también, llevar un registro de las solicitudes de acceso a las declaraciones recibidas. Por último, se previó un listado de información para las declaraciones que quedará exento de la publicidad y formará parte de un anexo reservado, por considerarse “datos sensibles”. Entre ellos, están los apellidos y nombres del cónyuge, conviviente e hijos menores no emancipados, incluido su vínculo y ocupación; los apellidos y nombres de los deudores o acreedores, en la sección referida al detalle de créditos y deudas; el nombre del banco o entidad financiera en que tuviese depósito de dinero; los números de las cuentas corrientes, cajas de ahorro, cajas de seguridad y tarjetas de crédito y sus extensiones; las declaraciones juradas sobre impuesto a las ganancias por ingresos extra salariales que perciban, o bienes personales no incorporados al proceso económico; la ubicación detallada de los bienes inmuebles y los datos de individualización o matrícula de los bienes muebles registrables.

5.4. Información sobre reuniones de funcionarios de alto nivel

Por lo general, los estados de la región no han adoptado medidas a los fines de garantizar el acceso a la información sobre las reuniones que mantienen funcionarios de alto nivel. Si examinamos una importante cantidad de leyes que regulan el acceso a la información, en términos de derecho comparado, podemos observar que casi la totalidad garantiza el acceso a conocer los datos y resultados de procesos, pero no mucho más que esto. Es decir, que generalmente se permite el acceso a las decisiones o a los datos y/o estadísticas que fundamentan las mismas, pero no es posible conocer el cómo y el por qué de dichas decisiones: quiénes se reunieron, con qué fin y en qué circunstancias. Permitir el acceso a la información de los temas tratados en tales reuniones es un factor fundamental para otorgar transparencia a encuentros cuya relevancia institucional amerita su conocimiento por parte de la sociedad.

En este sentido, es importante que se encuentre disponible información específica relativa a la reunión: lugar, fecha y hora, motivo de la misma, participantes y temas a tratar; así como resulta esencial acceder, posteriormente, a información sobre los temas discutidos, posiciones defendidas, acuerdos y conclusiones; información que puede ser de fácil difusión a través de Internet o de boletines informativos. La obligación de dar a conocer estos aspectos puede ser establecida mediante una ley del Congreso que aborde temas de transparencia en todos los poderes del Estado, pero también mediante resoluciones de las propias Cortes Supremas o Consejos de la Magistratura, a quienes se les reconoce ampliamente la facultad de dictar este tipo de medidas.

Resulta destacable la inexistencia de regulación de estas prácticas (inclusive hasta en la esfera del Poder Ejecutivo), y la consiguiente ausencia de información al respecto. A pesar de ello, se pueden mencionar dos aproximaciones sobre este tema, en los casos de Argentina y de Perú. En el primero, mediante la Acordada 7/2004 de la Corte Suprema de Justicia argentina, se dispone que las audiencias y las reuniones con jueces se realicen siempre en presencia de las dos partes, de manera que transparenten las gestiones; y por medio de la Acordada 36/2003 del mismo tribunal, se dispuso que cuando se traten causas que versen sobre materia de trascendencia institucional, se deberá fijar y hacer pública la fecha en que el asunto será considerado por el tribunal.

En el caso de Perú, ha habido avances en la publicidad de reuniones oficiales, como consecuencia de la sanción de la Ley de Transparencia, tanto en la administración pública como en el ambiente judicial, pero para lograr un real

acceso a esta información es necesario realizar un contacto con los funcionarios a cargo del tema⁴².

5.5. Acceso a estadísticas

Uno de los insumos más importantes para evaluar la labor de un tribunal es la información estadística correspondiente a su funcionamiento. Dichos datos permiten analizar su desempeño, identificar logros, detectar problemas y, eventualmente, diseñar estrategias para solucionar estos últimos. Por ejemplo, conocer la carga procesal de un tribunal, los tiempos promedio de tramitación de los casos y la tasa de confirmación de sus sentencias permite evaluar la congestión de los tribunales y la calidad de sus decisiones. De tal forma, se torna indispensable contar con cierta información básica acerca del desempeño judicial, como por ejemplo datos relativos a la cantidad de casos ingresados, pendientes y terminados durante un período; los tiempos de duración de los casos; y la cantidad de sentencias por tema.

En ese marco, los poderes judiciales tienen la obligación de generar información estadística y de ponerla a disposición de la ciudadanía. Ello no sólo contribuye a mejorar la transparencia de los sistemas de justicia, sino que además da lugar a la interacción entre los tribunales y la sociedad civil, ya que existen numerosas instituciones que pueden colaborar en el análisis del desempeño judicial, y permite a la ciudadanía conocer el funcionamiento y las limitaciones del trabajo de los jueces. Asimismo, posibilita contar con información confiable para la evaluación de dichos sistemas, ayudando a detectar los problemas existentes y a desarrollar posibles soluciones.

Dichos datos estadísticos resultan también esenciales para el Poder Judicial a efectos de realizar una adecuada planificación de su trabajo y la inversión de sus recursos. Las estadísticas judiciales sirven –por ejemplo– para detectar la distribución geográfica de la variación de la demanda de servicios judiciales, y así tomar medidas de política pública judicial para hacer frente a los cambios. Desafortunadamente, no todos los poderes judiciales generan dicha información. En algunos casos en los que efectivamente se produce, no es utilizada para los fines descriptos. A la vez, en muchos países se da la situación de que los tribunales supremos recopilan información, aunque no esté completa o no abarque a todos los tribunales del país. En países de estructura federal, muchas supremas cortes provinciales no demuestran interés por este tipo de datos.

⁴² DPLF, “Comparando transparencia. Un estudio sobre acceso a la información en el Poder Judicial”, Due Process of Law Foundation, Washington DC, Estados Unidos, 2007.

Costa Rica: Informes estadísticos trimestrales. Anuario estadístico

Actualmente, el Poder Judicial de Costa Rica publica en su sitio de Internet estadísticas referidas al trabajo de la justicia, que posteriormente son compiladas en un Anuario Estadístico.

Dicha publicación posee la información cuantitativa del movimiento de trabajo en todas las oficinas judiciales del país y del Ministerio Público, y está organizada en tres áreas, en las que se analiza lo acontecido en la Instancia Superior, en el área Penal, y en el área no Penal. Además, realiza un análisis referido a Indicadores de Gestión Judicial para las diferentes materias, con el propósito de valorar técnicamente la gestión llevada a cabo en el ámbito judicial. Entre ellos, analiza:

- ▶ - insumos, dotación y grado de utilización;
- ▶ - litigiosidad y carga de trabajo;
- ▶ - producción y productividad;
- ▶ - duración y dilación;
- ▶ - calidad del servicio.

Simultáneamente, el Poder Judicial emite documentos trimestrales con datos relevantes para mantener actualizado el nivel de información sobre los movimientos estadísticos presentes en los despachos judiciales, en espera de la emisión del Anuario Judicial.



6. Prácticas sobre acceso a la información y transparencia vinculadas a funciones jurisdiccionales del Poder Judicial

En esta sección analizaremos prácticas referidas al acceso a la información y la transparencia del Poder Judicial en cuanto a su funcionamiento jurisdiccional. En tal sentido, se pone el foco de atención en la administración de justicia propiamente dicha, dejando de lado aspectos relacionados con cuestiones administrativas o burocráticas, abordando cuestiones como, por ejemplo, la publicidad de las sentencias; el acceso a los expedientes judiciales en casos de corrupción de funcionarios públicos; la información sobre el funcionamiento de las Cortes Supremas; la transparencia en las sesiones de los tribunales; y los mecanismos para la participación de la sociedad civil.

Dichas prácticas son ilustradas con experiencias en las que se evidencian diferentes mecanismos para transparentar la actuación judicial y promover la participación ciudadana. Estas experiencias se valen de mecanismos como canales de televisión y emisoras radiales que transmiten las sesiones de los tribunales; audiencias públicas; y mecanismos de participación de la sociedad civil como observatorios judiciales o Amicus curiae, entre otros.

6.1. Publicidad de las sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia

Como cabeza de uno de los tres poderes del Estado, las decisiones de la Corte Suprema de Justicia trascienden los casos en cuestión y afectan de diversas maneras aspectos fundamentales de la vida institucional de un país. Por una parte, los tribunales superiores resuelven en forma cotidiana, por ejemplo, cuestiones relacionadas con los derechos de los individuos o las obligaciones de Estado. En tal sentido, sus decisiones tienen una influencia decisiva en regular la forma en que se hace efectiva la protección de los derechos de los ciudadanos. Por otra parte, las decisiones de dichos órganos son de vital importancia, en tanto constituyen guías para el funcionamiento de los tribunales inferiores. De esa forma, la jurisprudencia de las Cortes Supremas tiene un rol “ordenador” que le aporta coherencia y predictibilidad al sistema de justicia.

En ese contexto, resulta un requisito indispensable que los superiores tribunales publiquen sus decisiones, permitiendo así que sean fácilmente accesibles para la ciudadanía en general, los profesionales del derecho y los tribunales inferio-

res. Resulta llamativo que aún existan estados donde las supremas cortes nacionales o provinciales no publiquen sus fallos, y que estos sólo sean conocidos por las partes del caso. Ello no sólo afecta el principio de publicidad que rige el funcionamiento democrático de las instituciones, sino que también le resta legitimidad y eficiencia al desempeño del tribunal, en tanto su labor no llega a conocimiento de la sociedad y de instancias inferiores del sistema de justicia⁴³.

La publicidad de las sentencias, además, ayuda al control ciudadano sobre la actuación de los tribunales, principalmente por parte de los medios de comunicación, las organizaciones de la sociedad civil, académicos y otras personas interesadas en el trabajo de la justicia⁴⁴.

México: Publicación de las sentencias en el sitio web

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) establece en su articulado la obligación de publicar las sentencias del Poder Judicial. La jurisprudencia emitida por las salas y el pleno de la Corte es publicado en el sitio de Internet³ y en el Semanario Judicial. Esta información está actualizada y resulta de fácil acceso a través de su Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis. Sumado a ello, la Suprema Corte edita CDs y DVDs de distribución pública que contienen un compendio de los criterios y resoluciones emitidos, organizados por época, además de la reciente publicación en el sitio de Internet de casos relevantes⁴.

Por otro lado, tal y como se señaló previamente, un problema en la región es la falta de una adecuada cobertura de los temas del Poder Judicial, particularmente las sentencias, por parte de los medios de comunicación. Dada la importancia de las sentencias del Poder Judicial, y a la luz de la generalizada falta de confianza de la sociedad en el accionar de la justicia, resulta necesario que los periodistas las aborden adecuadamente.

Sin embargo, como ya se mencionó, este problema tiene dos raíces bien diferenciadas pero relacionadas entre sí. Por un lado, los poderes judiciales carecen de políticas de comunicación y de funcionarios especializados en su relación con la prensa. Por otro, los medios y la prensa en especial no han realizado esfuerzos adecuados para cubrir temas que son técnicos. Con frecuencia, perio-

⁴³ La publicación de las sentencias es una obligación que abarca a los jueces de todos los niveles, incluyendo primera y segunda instancia, cortes superiores y cortes especializadas. Dado que la publicidad de las sentencias en América Latina es muy limitada, por razones estratégicas este documento pone énfasis en los tribunales de mayor trascendencia (cortes superiores), con la expectativa de que dicha práctica será posteriormente replicada por los jueces de instancias inferiores.

⁴⁴ De acuerdo a las reglas del debido proceso y a los estándares fijados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la publicidad de las sentencias, incluso cuando no están firmes, no vulnera el principio de inocencia. En algunos casos puede generar conflictos en materia del derecho a la intimidad, pero ello puede ser subsanado –en circunstancias excepcionales– limitando la identificación de las partes del caso, por ejemplo mediante el reemplazo de los nombres por sus respectivas iniciales.

distas y editores carecen de la capacitación necesaria para explicar de manera comprensible y sencilla a la sociedad los temas legales que se tratan ante los tribunales. Aun así, existen experiencias en la región (y fuera de ella) que sugieren posibles líneas de acción para revertir dicha situación.

Experiencias desarrolladas por la sociedad civil

Argentina: “Fallos de la Corte al Alcance del Ciudadano”

Desde 2006, la Asociación por los Derechos Civiles (ADC) prepara anualmente un suplemento sobre los fallos más destacados de la Corte Suprema, que es publicado por más de veinte diarios de circulación nacional y regional, con una tirada total promedio de 700 mil ejemplares. El objetivo principal consiste en lograr que los lectores se familiaricen con el funcionamiento del máximo tribunal y se interioricen acerca del impacto de sus decisiones sobre los derechos de los ciudadanos. Esta iniciativa –auspiciada por la Asociación de Entidades de Prensa de Argentina– contiene además un editorial sobre el desempeño de la Corte Suprema en el último año, infografías sobre los temas que decide, datos destacados sobre el tribunal, e ilustraciones sobre cómo votan sus integrantes. Para mayor información, ver <www.adc.org.ar>.

Estados Unidos: Cobertura de casos judiciales

El destacado trabajo de la periodista Linda Greenhouse para el New York Times es uno de los mejores ejemplos de una cobertura adecuada de la labor de la Corte Suprema de Justicia. Recientemente retirada, durante muchos años Greenhouse elaboró extensas notas periodísticas detallando los aspectos relevantes y controvertidos de los temas pendientes para ser decididos por la Corte. Vale destacar que su labor era facilitada por el hecho de que el máximo tribunal de los EE.UU. anuncia a comienzo del año judicial el listado de casos que decidirá en ese período, lo que permite un estudio y tratamiento anticipado de los temas. Sus notas cubrían no sólo las aristas políticas y constitucionales de los casos, sino también las historias humanas detrás de cada uno de ellos. Su labor era complementada por una excelente aplicación de recursos gráficos que contribuían, no sólo a captar la atención del lector, sino principalmente a explicar de manera sencilla temas tales como las posturas de cada juez respecto a las discusiones jurídicas e ideológicas detrás de los casos, o la evolución con el tiempo del pensamiento de la Corte.

Regional: Justicia y medios de comunicación

La relación entre el Poder Judicial y los medios de comunicación es un fenómeno que en los últimos años ha recibido una creciente atención en muchos países de América Latina. Las falencias por parte de magistrados para comunicar sus decisiones, especialmente en casos complejos o de gran trascendencia pública, se ve agravada por la falta de capacidad de gran parte del periodismo para cubrir temas judiciales. Esta combinación de carencias repercute sobre la legitimidad del Poder Judicial y sobre la percepción que la ciudadanía tiene del sistema de justicia. En Perú, por ejemplo, la Asociación de Jueces para la Justicia y Democracia y el Consejo de la Prensa Peruana impulsaron un proyecto tendiente a establecer canales de comunicación entre el sistema de justicia y el periodismo, que les permitan a los medios de comunicación comprender cómo opera el Poder Judicial, pero también cómo abrir espacios desde la judicatura para comprender mejor la labor periodística. Para más información, ver <www.justiciaviva.org.pe>.

Por su parte, en Argentina se llevaron a cabo iniciativas similares que involucraron a ONG vinculadas al sector de justicia y al periodismo, y a distintos poderes judiciales. La Fundación Poder Ciudadano, FORES, CIPPEC y la ADC han desarrollado individualmente distintas actividades orientadas a mejorar la relación de los medios de comunicación con el Poder Judicial, tales como la realización de investigaciones sobre el tema, la confección de manuales sobre el Poder Judicial para periodistas, y la organización de jornadas de discusión. Asimismo, en 2007, el Foro de Periodismo Argentino (FOPEA) firmó un acuerdo con la Corte Suprema de Justicia de la Nación con el fin de mejorar el acceso de la ciudadanía a la información de carácter judicial, que prevé el desarrollo de actividades conjuntas de capacitación, y seminarios de análisis de la problemática periodística y comunicacional del quehacer de la justicia. Para mayor información, ver <www.poderciudadano.org>, <www.foresjusticia.org.ar>, <www.cippec.org>, <www.adc.org.ar> y <www.fopea.org>.

6.2. Acceso a los expedientes judiciales en casos de corrupción de funcionarios públicos

Uno de los principales obstáculos para combatir la corrupción en los países de América Latina es el recurrente fracaso del Poder Judicial para llevar a buen

término las investigaciones criminales y castigar a los culpables⁴⁵. Esta situación, que afecta de manera relativamente uniforme a la región, tiene diversas causas: ineficiencia crónica de los sistemas de justicia, la interferencia política en el Poder Judicial, la falta de capacitación para investigar delitos complejos, la ausencia de liderazgo en los jueces, y la opacidad de los procesos judiciales. Este último elemento, la falta de transparencia de la actividad judicial, puede ser mitigado a través de medidas concretas que permitan el acceso al expediente o investigación judicial.

En la actualidad, la regla es que los jueces no brindan acceso a ONG y periodistas a las investigaciones por corrupción. Los fundamentos esgrimidos son diversos y en la práctica obstaculizan seriamente el escrutinio ciudadano de los casos más importantes de corrupción. Este impedimento debe sopesarse a la luz de las importantes demoras que experimentan las actuaciones judiciales. Dichas investigaciones suelen llevarse a cabo con escasa o nula participación de actores no estatales. En otras palabras, los procesos son liderados por jueces, fiscales y, en algunos casos, agencias especializadas en materia de corrupción. Las regulaciones procesales en América Latina suelen prohibir la intervención de periodistas, ONG y centros académicos, bajo la excusa de la falta de legitimación (*standing*) para intervenir en las actuaciones judiciales, pese a la existencia de un claro interés público relacionado no sólo con el derecho al acceso a la información sino también con el derecho de los ciudadanos a exigir probidad a sus funcionarios y representantes.

Esta situación revela la necesidad de poner en marcha mecanismos alternativos de control impulsados, entre otros, por la sociedad civil. Dichas iniciativas deben apuntar, por un lado, a obtener acceso a los expedientes judiciales donde se investiguen delitos de corrupción; y por otro, una vez obtenido el acceso a los casos, se debe asegurar una intervención continua en las actuaciones a modo de contralor adicional respecto del progreso de las investigaciones. Vale resaltar que el involucramiento por parte de ONG y periodistas en las investigaciones judiciales no debe interferir con las mismas ni suplir el rol de los jueces y fiscales durante el proceso. Por el contrario, el objetivo de sus intervenciones es contribuir a generar mayor transparencia y —de manera indirecta— reducir la discrecionalidad con que se gestionan las investigaciones por hechos ilícitos de corrupción, ya que en muchos casos las mismas llegan a un estado de parálisis producto de la inacción de los operadores del sistema de justicia.

⁴⁵ Pérez Tort, María Julia, “Corrupción judicial en Argentina”, en Transparencia Internacional, Informe Global de la Corrupción 2007. Corrupción en sistemas judiciales, 2007. Ver también ACIJ, “La parálisis de la justicia frente a casos de corrupción”, ACIJ, Buenos Aires, 2006.

Argentina: Participación de ONG en casos de corrupción

En los últimos tres lustros la justicia argentina ha recibido cientos de denuncias por actos de corrupción de funcionarios públicos de distintos gobiernos. Sin embargo, han sido muy pocas las que terminaron con el dictado de condenas para los involucrados. Ello ha contribuido a generar en la ciudadanía una sensación de que existe una solapada impunidad que protege a quienes se enriquecen en la función pública a costa de los contribuyentes. En ese contexto, la ineficacia –y en algunos casos, connivencia– del Poder Judicial para esclarecer dichos delitos ha llevado a la pérdida de confianza de la ciudadanía en las instituciones judiciales.

Frente al panorama descrito, la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) y el Centro de Investigación y Prevención contra la Criminalidad Económica (CIPCE) lanzaron una iniciativa tendiente a lograr el acceso a las investigaciones judiciales por corrupción de funcionarios del gobierno nacional en trámite ante la Justicia Federal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires –donde se concentra alrededor del 80% de las causas de este tipo–. En primer lugar, realizaron un estudio sobre una muestra de cincuenta causas de corrupción. Los resultados preliminares fueron alarmantes: el estudio determinó que el tiempo promedio de duración de las investigaciones por corrupción es de catorce años, contados desde la fecha en que se radica la denuncia hasta su conclusión. Más preocupante aún, también se detectó que sólo unas pocas causas llegaron a la fase final de juicio oral, lo que pone de relieve la escasa efectividad del sistema de justicia para hacer frente a las investigaciones de corrupción.

En segundo lugar, ACIJ y CIPCE intentaron obtener acceso a los expedientes judiciales en los que se investigan delitos de corrupción, ya que uno de los principales problemas consiste precisamente en que los tribunales deniegan sistemáticamente el acceso al periodismo y a las ONG a dicha información. El objetivo de acceder a los expedientes judiciales es doble. Por una parte, se busca instalar una corriente jurisprudencial que reconozca el referido acceso para ONG y periodistas. En caso de que dichas prácticas no puedan ser revertidas mediante simples pedidos a las autoridades judiciales, el recurso disponible es el litigio estratégico en materia de acceso a la información. Este debe ser llevado a cabo por ONG y medios de comunicación.

Por otra parte, una vez obtenido el acceso a las causas, se pretende recopilar y analizar toda la información relevante a efectos de identificar las falencias estructurales del Poder Judicial y de los organismos de control para llevar adelante las investigaciones por casos de corrupción. El simple dato de que las investigaciones duren en promedio catorce años es indicador de que existen demoras, problemas de capacitación, cuellos de botellas y/u otros problemas estructurales que impiden que estas progresen satisfactoriamente.

Si bien el proyecto aún está en ejecución, ya ha obtenido algunos logros promisorios. Recientemente, la Sala II de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal resolvió que debía aceptarse el pedido de acceso a los expedientes realizado por ACIJ y CIPCE, en virtud de lo dispuesto por la normativa internacional suscripta por la República Argentina. En efecto, la Convención Americana sobre Derechos Humanos dispone como regla la publicidad de todo el proceso penal, y las Convenciones de Naciones Unidas e Interamericana contra la Corrupción, por su parte, estipulan que debe asegurarse a las organizaciones de la sociedad civil un rol activo en la lucha contra la corrupción. Este precedente constituye un valioso primer paso para lograr que ONG y periodistas obtengan un acceso efectivo a la información en casos de investigaciones por corrupción. Para mayor información, ver <www.acij.org.ar> y <www.ceppas.org/cipce>.

6.3. Información sobre el funcionamiento de las Cortes Supremas

Por ser cabeza de los sistemas judiciales nacionales o provinciales, la labor de las Cortes Supremas de Justicia gravita con mayor peso que la de los tribunales inferiores. Sus precedentes, por ejemplo, tienen un efecto ordenador sobre la jurisprudencia de los restantes tribunales y fijan estándares que deben ser respetados por todas las instancias del sistema judicial. Por dicha razón, las Cortes Supremas deben ser líderes en la promoción de la transparencia y la participación ciudadana, fijando pautas para su propia práctica que sean de aplicación extensiva al resto de los tribunales.

En este contexto, las Cortes Supremas deben dar a conocer información relacionada con su actividad jurisdiccional. Por tratarse de tribunales colegiados, por ejemplo, deben poner a disposición del público información relacionada con la circulación de los expedientes. Vale mencionar que cuando un caso llega a la Corte, y hasta dictar sentencia, el expediente va pasando por cada uno de los despachos de los miembros del tribunal para que estos se informen de las

circunstancias del caso y preparen un borrador de su opinión. A través de su sitio web, la Corte Suprema argentina informa en el despacho de qué juez se encuentra el caso. De esa forma, se transparenta la circulación de los expedientes y se evitan demoras injustificadas.

En Costa Rica, la Corte Suprema ha lanzado un programa de transparencia que incluye la publicación en Internet de las actas de Corte Plena y del Consejo Superior, al igual que información sobre los procedimientos disciplinarios contra jueces y funcionarios⁴⁶. Por su parte, la Suprema Corte de la provincia de Buenos Aires publica a través de su sistema de consultas en Internet (JUBA) no sólo las sentencias sino también las resoluciones administrativas y acordadas que se dictan al cabo de los acuerdos plenarios del tribunal. De igual forma, el sistema informático de manejo de casos de dicha Corte permite conocer el orden de votación de los jueces en todos los expedientes y en qué despachos se encuentran en trámite. Desafortunadamente, esta última información no está disponible para el acceso público.

6.4. Transparencia en las sesiones de los tribunales y mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil

Uno de los problemas históricos de los poderes judiciales latinoamericanos ha sido el aislamiento respecto a las demás fuerzas de la sociedad. Como ya se señaló, jueces y tribunales suelen operar a puertas cerradas, utilizando procedimientos muy complejos en términos procesales, y con una comunicación limitada a la ciudadanía sobre el desarrollo de las investigaciones en curso. Esta mecánica se torna especialmente preocupante cuando los sistemas de justicia deben enfrentar desafíos generados por los vaivenes de la dinámica política de la región.

En los últimos años, la justicia latinoamericana ha abordado casos de gran trascendencia política, económica y social, como graves hechos de corrupción por parte de funcionarios públicos, la contaminación ambiental, la situación de las cárceles, violaciones a los derechos humanos, los límites al poder punitivo del Estado, los derechos sexuales y reproductivos, entre muchos otros. El alto grado de complejidad de dichos casos no facilita el acercamiento entre el Poder Judicial y la sociedad. En ese contexto, las discusiones preliminares a los fallos y las distintas aristas relacionadas con los procesos de toma de decisiones –y

⁴⁶ Gregorio, Carlos (2005) "Acceso a la información judicial; un equilibrio de derechos", en Caballero Juárez, José Antonio; Gregorio, Carlos; Popkin, Margaret y Villanueva, Ernesto (eds.), "El acceso a la información judicial en México: Una visión comparada", p. 275.

su posterior difusión podrían verse ampliamente favorecidas y enriquecidas mediante una mayor apertura de las sesiones y participación de la sociedad. A continuación se enumeran una serie de iniciativas destacadas que ayudan a ilustrar dicho argumento.

6.4.1. Apertura y difusión de las sesiones de los tribunales

La difusión de los procesos y discusiones que se ventilan ante las cortes es un factor decisivo en miras al doble desafío de difundir la labor de los tribunales y fortalecer la confianza de la ciudadanía en las instituciones judiciales. El uso de recursos que permitan la difusión del accionar de las cortes, tales como la grabación de las actuaciones, redundan en beneficio de la transparencia y legitimidad de los sistemas de justicia. Si bien en algunos casos algunas reglas y disposiciones respecto a la publicidad de los procesos judiciales son creadas por ley⁴⁷, en general son los tribunales superiores los que establecen los estándares de transparencia y accesibilidad que rigen el accionar de los distintos órganos de los poderes judiciales.

México: Canal de televisión sobre temas judiciales

En julio de 2006, el Poder Judicial de la Federación Mexicana inauguró las transmisiones del Canal Judicial, una señal de televisión transmitida por cable a todo el país. Esta innovadora iniciativa surgió en respuesta a las peticiones que hicieron diversos sectores de la sociedad en la Consulta Nacional sobre una Reforma Integral y Coherente del Sistema de Justicia del Estado Mexicano, que se realizó durante 2004 y 2005. Los resultados que arrojó dicha consulta demostraron que el Poder Judicial Federal necesitaba buscar una mejor manera de transparentar sus decisiones.

La creación del canal fue vista por las autoridades judiciales como una medida indispensable que busca reflejar, en términos llanos y sencillos, qué es, qué hace, cómo y para qué hace las cosas el Poder Judicial a través de los órganos que lo integran. Por tal motivo, se creó el Canal Judicial con el objetivo de difundir de manera directa y sin intermediarios el quehacer de los distintos órganos que conforman al Poder Judicial, como la Suprema Corte de Justicia de la Federación, el Consejo de la Judicatura Federal, Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y contribuir al fortalecimiento y renovación de la cultura jurídica en el país.

⁴⁷ México. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública/Ley de Acceso a la Información Pública.

El Canal Judicial cuenta con una programación diversa, entre la que se destaca la transmisión de la sesión en vivo del pleno de Ministros de la Suprema Corte, algunas sesiones del Tribunal Electoral y audiencias relevantes que se celebran en diversos tribunales inferiores. Asimismo, existen segmentos dedicados a las facultades de Derecho, y a programas informativos con noticias y reportajes vinculados al mundo judicial. Entre otras discusiones destacadas, el Canal Judicial transmitió el debate sobre la constitucionalidad de las leyes federales de Telecomunicaciones (LFT) y de Radio y Televisión (LFRT).

Brasil: Señal de radio sobre temas judiciales

En 2004, el Tribunal Supremo Federal creó una señal de radio dedicada exclusivamente a temas de justicia: Rádio Justiça. Su programación, que puede ser sintonizada también vía satélite y por Internet, tiene como principal objetivo el análisis en profundidad de los temas de actualidad relacionados con la justicia, evitando así el tratamiento superficial que prima en muchos medios de comunicación. La emisora cuenta con corresponsales en todos los estados de Brasil y posee un equipo propio de investigadores y periodistas que elaboran los contenidos.

Para mayor información, ver <www.radiojustica.gov.br/home>.

6.4.2. Publicidad de audiencias orales en juicios de relevancia pública

Otra práctica destacada se refiere a la publicidad de las audiencias orales en juicios de alta trascendencia pública.

En este sentido, la prensa cumple un rol fundamental, promoviendo la publicidad de los procesos judiciales, pues los ciudadanos no suelen acercarse a los tribunales para presenciar un juicio. De esta forma, el acceso de la prensa a las salas de audiencias constituye una práctica relevante, a fin de garantizar el principio de publicidad de estos procesos, que se justifica no sólo desde el punto de vista de la ciudadanía en general (que puede aprender cómo actúa la justicia en estos casos, observando al Poder Judicial en acción), sino también en el interés del imputado (donde prima su interés por un juicio justo) y del mismo Estado (que da a conocer cómo actúan los órganos estatales ante la presunción de que alguien ha violado la ley penal).

No obstante, es importante destacar la tensión que en ocasiones puede existir entre el principio de publicidad y la protección del derecho a la intimidad de las personas que intervienen en el juicio. Así, podemos encontrarnos ante algunos casos en los que la publicidad pueda ser razonablemente restringida, atendiendo a la satisfacción de derechos esenciales. Ello puede ocurrir cuando se trata de procesos en los que intervengan menores de edad, testigos o denunciante protegidos, o cuando el caso esté relacionado con delitos sexuales, entre otros⁴⁸. Sin embargo, distintos fallos judiciales muestran que no se admite la protección del fuero íntimo de personajes notorios en casos donde el interés general en juego se vincula con las funciones públicas ejercidas por el imputado. Esta menor protección vuelve libre el registro o difusión de la imagen en relación con la actividad que hace conocido al personaje notorio. El derecho a la intimidad de quienes participan voluntariamente en actividades que confieren notoriedad cede en casos de interés general, en virtud de la libre crítica a los funcionarios por razón de sus actos de gobierno, que es un aspecto del derecho a la libertad de expresión de la ciudadanía⁴⁹.

Perú: Televisación del juicio a Fujimori

El juicio por reiteradas violaciones a los derechos humanos y casos de corrupción ocurridos durante el régimen del ex presidente Alberto Fujimori en Perú fue televisado diariamente. Si bien las salas poseían una capacidad restringida (menos de cincuenta asientos), la televisación de dichas audiencias garantizó el cumplimiento de los principios de publicidad dispuestos en el Código Procesal Penal peruano. Las audiencias por los casos de derechos humanos (La Cantuta, Barrios Altos y Sótanos del SIE) fueron transmitidas por completo por los canales de señal abierta y cerrada. Asimismo, el Poder Judicial habilitó una segunda habitación que contó con computadoras con conexión a Internet, teléfono, fax y los medios técnicos suficientes que permitieran a los canales de televisión y estaciones de radio tener imágenes y audio del desarrollo de la audiencia, funcionando como una Sala de Prensa.

48 El Art. 13.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos limita el ejercicio del derecho a la libertad de expresión al respeto de “los derechos o la reputación de los demás”. En este sentido, la difusión audiovisual del juicio penal debe tomar en consideración el honor, la intimidad y el derecho a la propia imagen de quienes participan del proceso, cuestión especialmente sensible en los casos de delitos sexuales, de minoridad, o cuando se requiera la protección de testigos o denunciante.

49 En este último sentido, es de especial aplicación la reiterada jurisprudencia de la Corte IDH en la materia, según la cual las expresiones relativas a funcionarios públicos, a políticos y a particulares que desarrollan actividades sometidas al escrutinio público deben gozar de una protección especial. Esto así porque estas personas decidieron voluntariamente someterse a un examen más riguroso por parte de la ciudadanía, lo que conlleva el deber de rendir cuentas y recibir críticas (Corte IDH in re Canese, párrafo 103. Conf., asimismo, Herrera Ulloa, párrafos 127 y 128; Palamara Iribarne, párrafo 83).

Costa Rica: Nuevo Código Procesal Penal

El nuevo Código costarricense representa un modelo de procedimiento penal de características acusatorias. Las disposiciones aplicables establecen una regulación, en principio, razonable del derecho de la prensa televisiva a ingresar al juicio que, además, tiene en cuenta la protección de otros intereses que pueden entrar en conflicto con la prensa televisiva. El artículo 330 establece el principio de publicidad del juicio como regla en términos tradicionales y, también, admite la realización total o parcial del juicio a puertas cerradas en los supuestos enunciados taxativamente: a) cuando se afecte directamente el pudor, la vida privada o la integridad física de alguno de los intervinientes; b) cuando se afecte gravemente la seguridad del Estado o los intereses de la justicia; c) cuando peligre un secreto oficial, particular, comercial o industrial, cuya revelación indebida sea punible; d) cuando esté previsto en una norma específica; y e) cuando se reciba declaración a una persona y el tribunal considerara inconveniente la publicidad, particularmente si se trata de delitos sexuales o declaraciones de menores. Desaparecida la causa, la normativa prevé expresamente que ingresará nuevamente el público y quien presida la audiencia relatará de modo breve lo sucedido si así lo dispone el tribunal.

Lo novedoso es el contenido del artículo siguiente, que regula la relación entre el principio de publicidad y la presencia de los medios de comunicación en la sala de audiencias: Art. 331-Participación de los medios de comunicación: "Para informar al público lo que suceda en la sala de debates, las empresas de radiodifusión, televisión o prensa podrán instalar en la sala de debates aparatos de grabación, fotografía, radiofonía, filmación u otros. El tribunal señalará, en cada caso, las condiciones en que se ejercerán esas facultades. Podrá, sin embargo, por resolución fundada, prohibir esta instalación cuando perjudique el desarrollo del debate o afecte alguno de los intereses señalados en el artículo anterior".

Si el imputado, la víctima o alguna persona que deba rendir declaración solicitan expresamente que aquellas empresas no graben ni su voz ni su imagen, el tribunal hará respetar sus derechos.

6.4.3. Audiencias públicas

Las audiencias públicas constituyen una herramienta o instancia privilegiada para que las partes y los jueces interactúen con el fin de definir los contornos e interrogantes del caso en cuestión, para delimitar con claridad el objeto del

caso pendiente de resolución y discutir las aristas más relevantes, y para descubrir nuevas perspectivas desde las que el caso puede ser analizado. Al mismo tiempo, la importancia de las audiencias se extiende más allá de las partes del caso, beneficiando a la comunidad en general. Ellas contribuyen a iluminar a la sociedad sobre la aplicación en casos concretos de los generalmente indeterminados principios constitucionales. De esta manera, la celebración de audiencias puede ayudar a ofrecer a la comunidad una suerte de lección cívica sobre el proceso continuo de interpretación de la Constitución en casos concretos y sobre la importancia que ello tiene para la vida cotidiana de los ciudadanos. Esto puede ser un modo de acercar los superiores tribunales a la sociedad, haciendo que esta conozca y comprenda su accionar.

Dada la gran cantidad de casos en trámite ante los superiores tribunales, no se espera que se realicen audiencias para cada uno de ellos. Más bien, resulta conveniente utilizarlas en un grupo reducido de casos seleccionados estratégicamente en función de la importancia o trascendencia de la cuestión jurídica sometida a debate. En muchos países son una práctica habitual (como por ejemplo, Alemania, Estados Unidos, Canadá, Sudáfrica e India).

La utilización de audiencias públicas en casos de gran relevancia institucional

México

Entre abril y julio de 2008, la Suprema Corte de Justicia de México llevó a cabo una serie de seis audiencias públicas en el marco de un caso donde se discutía la constitucionalidad del aborto. En un proceso que desató grandes debates en la sociedad mexicana, la Corte analizó las reformas efectuadas en 2007 por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, que permiten el libre acceso al aborto bajo simple solicitud de las mujeres de la Ciudad de México durante los primeros tres meses del embarazo. Las audiencias se realizaron para escuchar las posturas de los grupos a favor y en contra de la ley. Tanto las audiencias como las sesiones del tribunal fueron grabadas y se encuentran disponibles –no sólo en formato de video sino también como transcripciones y reseñas– en un sitio de Internet especialmente creado por la Suprema Corte para permitir un adecuado seguimiento del caso por parte de la ciudadanía. Mediante dicho mecanismo, el tribunal informó adecuadamente a la sociedad acerca del desarrollo del proceso a seguir para resolver la constitucionalidad de un tema sensible.

(ver <<http://informa.scjn.gob.mx>>)

Argentina

A partir de la denuncia de un grupo de vecinos afectados por la grave contaminación de la cuenca Matanza-Riachuelo, la Corte Suprema de Justicia de Argentina decidió intervenir en el conflicto que afecta la vida y salud de más de cuatro millones de habitantes. Dadas la dimensión y complejidad del caso –son tres los gobiernos involucrados en su solución y abarca la población de los dos distritos más poblados del país–, el tribunal recurrió a las audiencias públicas para requerir información a los distintos actores, escuchar a los damnificados y analizar posibles soluciones. Entre 2006 y 2008, se celebraron una serie de encuentros en los que, por ejemplo, se ordenó la elaboración de programas de educación e información pública sobre el tema y se exigieron estudios sobre el impacto ambiental que producen todas las empresas instaladas en el área afectada. Asimismo, se solicitó a las 44 empresas denunciadas que detallen qué sustancias arrojan en el río, si tienen sistemas para su tratamiento y si están aseguradas para garantizar la reparación de posibles daños. En todos los casos, el público y los medios de comunicación colmaron el salón de audiencias del tribunal. Finalmente, la Corte dictó sentencia en julio de 2008, ordenando una extensa serie de medidas exhaustivas para reparar y prevenir el daño ambiental.

6.4.4. Amicus curiae

Existen diversos mecanismos que brindan la oportunidad a la ciudadanía para aportar su visión sobre un problema en debate y su posible solución jurídica. Uno de ellos es el Amicus curiae (conocido también como amigos del tribunal o third party presentations), que consiste en la presentación de un documento por parte de un tercero experto ajeno a las partes, que aporta al juez una perspectiva adicional sobre la cuestión debatida en el caso. Esta ampliación de los argumentos jurídicos debatidos en el proceso es un mecanismo de participación ciudadana que vuelve la búsqueda de la justicia una actividad colectiva, no circunscripta a la decisión del juez y a los argumentos de las partes. Además, la oportunidad de agregar estas presentaciones al expediente opera como mecanismo de control sobre el propio tribunal, que no podrá pasar por alto –sin dar explicaciones apropiadas– los argumentos que le fueron acercados por actores de la comunidad, individuos u organizaciones no gubernamentales de reconocido prestigio y conocimiento en la materia de que se trate.

Esta práctica tiene un doble impacto positivo. Por un lado, genera un espacio evidente para la participación ciudadana (sea a través de ONG, asociaciones

profesionales o instituciones académicas). Por otro, la apertura de las discusiones jurídicas –que usualmente transcurrirían dentro de los tribunales, a puertas cerradas– para la presentación de argumentos “externos” contribuye de manera decisiva a incrementar la transparencia de la labor judicial.

La regulación del *Amicus curiae* puede realizarse por dos vías. Por un lado, las propias cortes pueden definir y poner en marcha dichos mecanismos mediante acordadas o resoluciones administrativas. Este es el caso, por ejemplo, de la Corte Suprema de Justicia de Argentina. Por otro lado, la utilización del *Amicus* puede llevarse a cabo mediante la sanción de un marco legal adecuado por parte de la Legislatura. Algunos sostienen que esta es la vía más idónea, ya que el uso de dichas herramientas no implica otra cosa que la definición de reglas de procedimiento ante un tribunal, función que tradicionalmente compete a los poderes legislativos.

Argentina: El uso del *Amicus Curiae* por la Corte Suprema de Justicia

Este mecanismo, que existe también en algunos tribunales superiores de diferentes provincias de Argentina –como por ejemplo el Tribunal Superior de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Art. 22, Ley 402)–, fue receptado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el año 2004. Justificando su aplicación en normas nacionales e internacionales, la Corte destacó que “considera apropiado que, en las causas en trámite ante sus estrados y en que se ventilen asuntos de trascendencia institucional o que resulten de interés público, se autorice a tomar intervención como Amigos del Tribunal a terceros ajenos a las partes, que cuenten con una reconocida competencia sobre la cuestión debatida y que demuestren un interés inequívoco en la resolución final del caso” (Acordada 28/2004). Dado el gran cúmulo de causas que, por lo general, tramitan ante los superiores tribunales provinciales, cabe resaltar que la utilización de los *Amici* no se recomienda para todos los casos en trámite, sino sólo para aquellos que traten cuestiones trascendentes por sus implicancias jurídicas, sociales, económicas o políticas. La publicidad y transparencia en el funcionamiento de los tribunales es un requisito fundamental para la efectividad de la figura del *Amicus curiae*. La Corte federal argentina, por ejemplo, publica desde 2006 en su sitio de Internet las causas que –por su trascendencia constitucional– son susceptibles de una presentación de “amigos del tribunal”. Este sistema es de muy sencilla implementación. En este caso fue dispuesto por medio de una acordada (una regulación administrativa dictada por la propia Corte), aunque vale destacar que en otros casos, como en la provincia argentina de Río Negro, han sido implementados mediante una ley de la Legislatura local.

6.4.5. Iniciativas de la sociedad civil para el monitoreo del Poder Judicial

La transición a la democracia que experimentaron los países de América Latina a partir de la década del ochenta trajo consigo la aparición de numerosas organizaciones de la sociedad civil. Estos actores desempeñaron roles destacados en la transición hacia regímenes democráticos, realizando un valioso aporte en la defensa de los derechos humanos, la promoción del Estado de Derecho y la construcción de un Estado responsable y sujeto a las reglas constitucionales. En dichos procesos, los sistemas de justicia cobraron una especial jerarquía debido a los múltiples desafíos que les correspondían, tales como enjuiciar las violaciones a los derechos humanos, controlar la corrupción pública, y, en general, sentar las bases para un Estado de Derecho eficaz y sostenible.

En dicho contexto, las organizaciones de la sociedad civil se mostraron cada vez más interesadas por el funcionamiento de las cortes, por su relación con los procesos políticos y por la necesidad de construir poderes judiciales capaces de hacer respetar las reglas de juego de las nacientes democracias⁵⁰. Gradualmente, las ONG se convirtieron en actores destacados, que no sólo monitorean, evalúan y escrutan el desempeño del Poder Judicial sino que también contribuyen significativamente con propuestas de reforma y modernización tendientes a mejorar, entre otros aspectos, su transparencia, efectividad y accesibilidad.

Los observatorios judiciales y las veedurías ciudadanas son sólo algunas de las numerosas iniciativas impulsadas desde la sociedad civil para el monitoreo del funcionamiento de los sistemas de justicia de la región⁵¹. La existencia de proyectos de largo plazo abocados al seguimiento del Poder Judicial tiene el doble rol de establecer una suerte de “control” constante sobre su desempeño y de generar información específica sobre el mismo. Por ejemplo, el monitoreo de una corte suprema no sólo permite evaluar el desempeño del tribunal sino también conocer sus decisiones. Este tipo de proyectos pueden llevarse a cabo en relación con el Poder Judicial en general, con un tipo de justicia especial (civil, penal, de familia, etc.), o un tribunal u órgano jurisdiccional en particular (por ejemplo, la Corte Suprema de Justicia o la Defensoría).

El accionar colectivo es una estrategia efectiva, ya que la intervención coordinada maximiza el potencial de los distintos actores individuales. Esta modalidad de acción genera oportunidades para aunar esfuerzos entre diversas organizaciones (tales como universidades, ONG, asociaciones profesionales y medios de

50 McClymont, Mary y Golub, Stephen, “Caminando hacia la justicia”, Fundación Ford, Santiago de Chile, 2001.

51 En materia de observatorios judiciales, ver Marinero, José, “Observatorios judiciales en América Latina: temas esenciales y mejores prácticas”, Aportes, DPLF, Año 7, N° 2, agosto de 2008.

comunicación), construyendo alianzas de trabajo duraderas e intersectoriales.

Muchas de estas modalidades de intervención constituyen verdaderas auditorías sociales. Estos son procesos por los cuales los ciudadanos inciden en la administración pública, con la finalidad de lograr una provisión de los servicios de manera más eficiente y satisfactoria a sus demandas⁵². En este caso, el objetivo perseguido es mejorar la calidad del servicio de administración de justicia. Los elementos fundamentales de estas iniciativas son la participación ciudadana; la generación de información específica; y la rendición de cuentas y transparencia por parte de la institución auditada.

Perú: Consorcios institucionales

El Instituto de Defensa Legal y la Facultad y Departamento Académico de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú sumaron esfuerzos para la creación del Consorcio Justicia Viva, un emprendimiento dirigido a monitorear la situación del Poder Judicial y a procurar las condiciones y procesos necesarios para lograr una refundación de la justicia en el país andino. El Consorcio realiza un seguimiento exhaustivo del funcionamiento de todas las instancias del Poder Judicial, combinando acciones de investigación propias de instituciones académicas con propuestas de reformas políticas e institucionales. Asimismo, cuenta con un sitio en Internet que contiene una extensa cantidad de publicaciones y documentos de análisis del sistema de justicia. *Para mayor información, ver <www.justiciaviva.org.pe>.*

Observatorios judiciales

En la actualidad, los observatorios judiciales son una herramienta diseñada y utilizada por la sociedad civil para la fiscalización de los poderes judiciales de la región. Operan bajo distintos formatos y su composición es heterogénea: existen observatorios creados por asociaciones civiles, universidades, y centros de investigación, o por alguna forma de coalición entre estos. También difieren en cuanto a sus objetivos, ya que algunos tienen por meta la fiscalización de todas las actividades del Poder Judicial, mientras que otros sólo cubren un órgano judicial determinado. Su cobertura temática también varía, dado que pueden concentrarse en un área concreta –como por ejemplo, justicia de familia– o bien abarcar todas las especialidades del derecho.

52 Acuña-Alfaro, Jairo y González de Asís, María, “Gobernabilidad y auditorías sociales en América Latina: retos para la implementación y replicabilidad”, Instituto del Banco Mundial. Disponible en <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/109646/curso_lac/curso_lac/Documents/GobernabilidadyAuditoriaFINAL.pdf>.

A continuación se presentan de manera sucinta algunas iniciativas de la región:

- ▶ - Observatorio de Justicia Constitucional (Colombia): promueve el conocimiento de los derechos constitucionales y el contenido de las sentencias de la Corte Constitucional de Colombia y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sitio web: <www.defensoria.org.co>.
- ▶ - Observatorio del Sistema Judicial (Uruguay): orientado a temas de justicia de niñez y adolescencia. Sitio web: <<http://observatoriojudicial.blogspot.com>>.
- ▶ - Observatorio Nacional de la Democracia y la Gobernabilidad (Nicaragua): monitorea, entre otras áreas, el sistema de administración de justicia. Sitio web: <www.observatorionacional.org.ni>.
- ▶ - Comisión Andina de Juristas (Región Andina): abocada a contribuir en la defensa de la democracia y los derechos humanos en los países andinos. Sitio web: <www.cajpe.org.pe>.

Perú: Auditoría Social al Poder Judicial

Desde 2005, la Comisión Andina de Juristas (CAJ) impulsa un proyecto de Auditoría Social en las nueve principales Cortes Superiores de Justicia de Perú, con el objeto de fortalecer la independencia judicial y mejorar la legitimidad de los órganos encargados de la administración de justicia. Este proyecto promueve un sistema de justicia abierto y transparente, que incorpore a los ciudadanos en sus actividades y especialmente en los procesos de evaluación de las decisiones judiciales. Además, espera generar un flujo de información consistente y persistente desde el Poder Judicial hacia la ciudadanía.

El proyecto se implementó mediante la creación de Comités de Auditoría Social al Sistema de Justicia (CASSJ), operados principalmente por estudiantes universitarios con el apoyo logístico y de infraestructura de universidades públicas y privadas. Los CASSJ fueron capacitados para tomar contacto con jueces dispuestos a ser auditados por la sociedad civil (conocidos como "jueces transparentes"), quienes de manera voluntaria aceptaron hacer pública información tanto personal como relacionada con su producción jurisdiccional. Actualmente, el proyecto cuenta con la adhesión de aproximadamente 65 jueces de distintos niveles (primera instancia, apelación y corte superior).

Entre los principales productos del proyecto se destacan la elaboración de un banco de datos conteniendo información sobre los antecedentes de los magistrados que adhirieron a la iniciativa; la publicación en Internet de todas las copias de resoluciones y sentencias dictadas por los magistrados; y la generación de foros de discusión sobre los temas más importantes del sistema de justicia.

Para mayor información, ver <www.auditoriajudicial.org.pe>.

7. Conclusiones



El derecho a la información pública es un derecho fundamental cuyo cumplimiento y garantía recaen en manos del Estado. El Poder Judicial –como poder público– no sólo está obligado a difundir la información que genera como consecuencia de su funcionamiento cotidiano, sino que además juega un papel destacado en el cumplimiento efectivo de dicho derecho. En tal sentido, los jueces deben respetar los mismos estándares en materia de acceso a la información que el resto de las agencias estatales. Si bien ha habido cierta resistencia o falta de interés por parte de las instituciones judiciales a aceptar dichos estándares, existe un extendido consenso en torno a que se les aplican las mismas exigencias que a la administración pública, y por ende tienen la obligación de brindar acceso a la información generada tanto en relación a su funcionamiento administrativo como a sus funciones jurisdiccionales. Algo similar ocurre en materia de transparencia, puesto que el Poder Judicial debe cumplir con las mismas exigencias que otras dependencias estatales. Un claro ejemplo de esto es la obligación de los jueces de presentar declaraciones patrimoniales, o la exigencia de dar a conocer información estadística atinente a su funcionamiento jurisdiccional.

Pese a las citadas resistencias, cabe reconocer que algunos Poderes Judiciales de la región han adoptado medidas que contribuyeron –con distintos niveles de profundidad y éxito– a mejorar su relación con la ciudadanía, en algunos casos sobrepasando con sus logros a los otros poderes del Estado. La implementación de mecanismos que permiten la participación de la sociedad en distintas instancias del sistema de justicia no sólo genera oportunidades para el escrutinio social de la labor judicial, sino que alienta una interacción positiva que enriquece la función jurisdiccional de los tribunales. Por ejemplo, la utilización de los *Amici curiae* y la realización de audiencias públicas para el tratamiento de casos de gran trascendencia institucional no sólo permiten que organizaciones de la sociedad civil participen del proceso de toma de decisiones, enriqueciendo el debate con sus opiniones, sino que también hacen extensiva a toda la sociedad la repercusión de las cuestiones debatidas. Sin embargo, debemos resaltar que la implementación de reformas de transparencia con frecuencia ha estado acotada a experiencias piloto o a iniciativas limitadas a ciertos órganos del aparato judicial.

Respecto a la economía política de los procesos de reforma, resulta importante destacar que la justificación de los cambios no siempre tiene que ser norma-

tiva. En otras palabras, si bien existen normas constitucionales y del derecho internacional –al igual que jurisprudencia de tribunales internacionales– que establecen de manera manifiesta la obligación del Poder Judicial de respetar estándares de transparencia, imperan también razones de índole eminentemente práctica para convencer a los líderes judiciales de la importancia de impulsar dichas reformas, tales como la falta de confianza ciudadana en el Poder Judicial, la baja credibilidad de los jueces, y la centralidad de las instituciones judiciales para la gobernabilidad y la consolidación democrática. Vale decir que herramientas como el acceso a la información y las reformas de transparencia pueden contribuir a revertir la preocupante situación de los poderes judiciales latinoamericanos en cuanto a su relación con la ciudadanía.

7.1. El estado de las reformas

Esta investigación comenzó con la premisa de identificar buenas prácticas o experiencias positivas de la región. En las secciones anteriores se describieron iniciativas de toda la región que resultan promisorias. En tal sentido, un primer hallazgo es que ya existe una serie de prácticas valiosas y potencialmente replicables, por lo cual no es necesario empezar de cero. Asimismo, muchas de las experiencias identificadas son sumamente sofisticadas, revelando no sólo ideas meticulosamente trabajadas sino también una incipiente voluntad por parte de las autoridades judiciales de dar los primeros pasos para mejorar la transparencia y el acceso a la información en los sistemas de justicia.

No fue objeto de este trabajo, sin embargo, documentar de manera minuciosa todo el gran déficit que aún existe en América Latina en materia de reformas de transparencia. Por el contrario, se procedió deliberadamente a concentrar la atención en los logros, las buenas prácticas y las oportunidades para impulsar transformaciones tanto en el funcionamiento cotidiano del Poder Judicial como en la concepción de las obligaciones que este tiene en materia de transparencia y acceso a la información.

En tal sentido, el enfoque exclusivo en prácticas destacadas de la región probablemente le haya dado a esta investigación un tono demasiado optimista respecto del impacto de las citadas reformas. Lo cierto es que, pese a los logros, la revisión del estado de las reformas en América Latina, tal como lo sugieren las experiencias identificadas en las secciones precedentes, indica que aún existen importantes desafíos pendientes. Si bien algunos Poderes Judiciales demuestran haber intentado adoptar políticas de transparencia y acceso a la información, otros en cambio sólo han realizado unas pocas reformas aisladas. Precisamente,

un déficit notorio es la frecuente ausencia de una política integral, implementada de acuerdo a una estrategia de reforma, bajo el liderazgo de los tribunales superiores, que tenga en cuenta la economía política de los cambios, los costos y beneficios, y el impacto sobre la labor del Poder Judicial.

Desafortunadamente, en algunos países existe una ausencia total de iniciativas de transparencia y/o acceso a la información. Sin embargo, esto no es una falencia exclusiva del Poder Judicial, sino que suele afectar al Estado en general. Ello podría sugerir que las instituciones del sistema de justicia no se encuentran completamente aisladas de los procesos de reforma que transcurren en las restantes órbitas del Estado. En cualquier caso, aún persisten brechas de información relacionadas con la identificación de los obstáculos y barreras para la implementación de reformas de transparencia en la región.

Por otra parte, debe destacarse que —tal como ilustran los casos descriptos en esta investigación— en aquellos países donde efectivamente se implementaron reformas, el impacto ha sido positivo. Sin embargo, no debe sobrevalorarse el potencial de las mismas para revertir situaciones de falta de transparencia generadas por culturas profundamente arraigadas en las instituciones judiciales desde hace décadas. Las reformas de transparencia deben ser parte de un proceso integral de cambio en la gestión de los sistemas de justicia, en la conducta de los jueces y en la relación del poder judicial con la sociedad.

7.2. Oportunidades

Los organismos internacionales y las agencias de cooperación aún tienen por delante un territorio fértil para la promoción de reformas de transparencia en el Poder Judicial. Sin embargo, pese a que el desafío es grande, el enfoque no será totalmente nuevo. Muchos de los temas analizados en este documento ya han sido abordados —por ejemplo, por el BID y el Banco Mundial— en algunos de sus proyectos de reforma judicial en la región. Las iniciativas relacionadas con reformas de gestión, por ejemplo, han promovido la adopción de sistemas de información para permitir el monitoreo del desempeño de los tribunales. Sin información estadística sólida y confiable no es posible evaluar los problemas de gestión ni identificar los insumos y estrategias necesarias para solucionarlos. Vale decir que ya existe un valioso universo de conocimiento y capacidad desarrollado por los organismos internacionales que puede ser reutilizado para promover reformas desde la óptica de la transparencia y así potenciar la sinergia con las de gestión⁵³.

⁵³ Ver por ejemplo “Gestión Judicial y Administración de Tribunales”, *Sistemas Judiciales Año 3, Número 5*. CEJA-INECIP, Buenos Aires; Angell y Faundez (2005); Biebesheimer y Payne (2001); y Dakolias (1996).

Uno de los primeros hallazgos de esta investigación es la ausencia de información sistematizada a nivel regional e internacional sobre estándares de acceso a la información pública y transparencia para el Poder Judicial. Asimismo, tampoco existen esfuerzos orientados a evaluar a los sistemas de justicia en función del mayor o menor cumplimiento con dichos estándares. En tal sentido, una vez definidos parámetros e indicadores objetivos, podrían realizarse estudios regionales con el objetivo de generar un “estado de situación” o ranking de Poderes Judiciales, que identificara aquellos que han introducido mayores reformas y que cumplen con las “buenas prácticas” en la materia.

Por otra parte, la ausencia de información sobre este tema se ve agravada por la escasa documentación de algunas de las experiencias descritas en este informe. Poco se sabe, por ejemplo, sobre el impacto del uso de medios de comunicación para difundir la labor del Poder Judicial (tal como en los casos de México y Brasil), o sobre el resultado de la implementación de audiencias públicas para resolver casos de gran trascendencia institucional (Argentina). En la misma línea, algunos temas ameritan mayores esfuerzos de investigación, como por ejemplo la problemática de la relación entre la justicia, la prensa, los medios de comunicación y la ciudadanía.

Asimismo, existe un déficit en cuanto a material de difusión, del estilo manuales, toolkits o handbooks, que documenten reformas exitosas –especialmente en lo referido a su implementación– para poder luego ser replicadas en otros países. Vale destacar que muchas de las prácticas identificadas en este informe no habían sido descritas anteriormente, con lo cual se pierde el efecto multiplicador de los esfuerzos realizados por los poderes judiciales que las implementaron. Aquí existe un espacio importante para la sinergia de esfuerzos entre donantes y organizaciones no gubernamentales de la región.

Es preciso mencionar que algunas de las buenas prácticas en materia de transparencia y acceso a la información no son aplicadas aún por tribunales internacionales respecto de su propio funcionamiento. Algunos de los problemas de opacidad descritos en secciones anteriores afectan también a cortes regionales o internacionales. Por ejemplo, los procesos de designación de jueces de la Corte Interamericana de Derechos Humanos son poco transparentes, involucran negociaciones políticas complejas, y carecen de instancias formales para la participación de las organizaciones de la sociedad civil de la región. Por ende, sería sumamente importante poder realizar un estudio comprehensivo sobre los desafíos y oportunidades para la promoción de reformas de transparencia en los distintos tribunales internacionales.

En materia de oportunidades, resulta notorio que muchos países de la región aun carecen de leyes de acceso a información, tal como el caso de Argentina. Incluso, en aquellos países donde se han aprobado marcos legales en la materia, no es frecuente que dichas regulaciones se apliquen al poder judicial. En principio, sería deseable que todos los países cuenten con marcos legales -sancionados por el Congreso⁵⁴ - que reconozcan y garanticen el derecho al acceso a información pública en todos los niveles y poderes del Estado, abarcando desde municipios a gobernaciones, pero también a los poderes legislativo y judicial. En tal sentido, aun restan grandes esfuerzos de difusión y concientización destinados a instalar el tema en la agenda pública de los países en pos de lograr el reconocimiento legal y las regulaciones específicas necesarias para asegurar el pleno acceso a la información pública.

Asimismo, los citados marcos legales deben incluir al Poder Judicial dentro de los sujetos obligados a brindar información. Una vez más, aquí se debe procurar un balance apropiado entre el respeto a la independencia del sistema de justicia y su obligación de rendir cuentas a la ciudadanía ('accountability'). Como mínimo, las leyes de acceso a información pública deben asegurar la accesibilidad de los datos relacionados con aspectos administrativos del funcionamiento de las instituciones judiciales: presupuestos, gestión financiera, compras y contrataciones, nóminas de empleados, etc. Resta analizar qué debería hacerse con respecto a la información relacionada con el funcionamiento jurisdiccional del Poder Judicial (publicidad de las sentencias y otras decisiones; acceso a los expedientes; publicidad de los procesos dentro de las cortes, entre otros). Esta es una cuestión sensible que ha generado debates entre especialistas. Sin embargo, la situación en que se encuentran los sistemas políticos de América Latina nos ofrece un escenario complicado. A la luz de la situación de los poderes judiciales de la región, de los problemas de transparencia descritos en este informe, y a la falta de credibilidad de la ciudadanía en sus jueces y tribunales, es preciso que las leyes de acceso a información impongan criterios exigentes que resulten en políticas eficaces para asegurar un amplio reconocimiento del derecho al acceso de la ciudadanía a la información generada por los sistemas de justicia, incluyendo aquella producto de la actividad jurisdiccional de los mismos.

⁵⁴ En algunos países se han creado mecanismos que reconocen el derecho al acceso a información pública por medio de decretos presidenciales o instrumentos similares. Si bien estos son avances importantes, su impacto es limitado ya que no se implementan por ley del Congreso, asegurando así un alcance y aplicación mayor.

8. Cuadro/resumen

| | Categorías | Herramientas | Experiencias |
|--|---|---|---|
| Acceso a la información y transparencia, vinculados al funcionamiento interno / Cuestiones administrativas del Poder Judicial | Información sobre el manejo de fondos públicos | <ul style="list-style-type: none"> - Información sobre compras y contrataciones accesible en Internet. - Acceso a los pliegos de compras y contrataciones en Internet. - Acceso a información presupuestaria. | <p>Chile: Ley de compras públicas.</p> <p>Guatemala: Información de los procesos de contrataciones.</p> <p>México: Información presupuestaria en Internet.</p> |
| | Información sobre designación de jueces y funcionarios | <ul style="list-style-type: none"> - Participación de la sociedad civil en los mecanismos de selección de magistrados. - Publicidad de las distintas etapas de los mecanismos de selección y remoción. - Amplia difusión del listado de interesados y sus antecedentes. | <p>Argentina: Transparencia y participación en los mecanismos de designación de jueces.</p> <p>Colombia: Participación en la elección de magistrados de la Corte Constitucional</p> |
| | Información sobre declaraciones juradas patrimoniales | - Acceso a declaraciones juradas de bienes. | Argentina: Ley de Ética pública. |
| | Información sobre reuniones de funcionarios de alto nivel | _____ | _____ |
| | Acceso a estadísticas | <ul style="list-style-type: none"> - Información estadística en Internet y en publicaciones oficiales (anuarios estadísticos, etc.). - Información sobre cantidad de casos ingresados, pendientes y terminados durante un período; tiempos de duración; cantidad de sentencias por tema; presupuesto y costos; cantidad de personal; etc. | Costa Rica: Estadísticas sobre el trabajo de la justicia. Anuario estadístico. |

| | | | |
|---|---|--|---|
| Prácticas sobre acceso a la información y transparencia vinculados a funciones jurisdiccionales del Poder Judicial | Publicidad de las sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia | <ul style="list-style-type: none"> - Sentencias disponibles en el portal de Internet del Poder Judicial. - Difusión del trabajo de los Tribunales Superiores en medios de comunicación. | México: Publicación de sentencias en el sitio web. Argentina: "Fallos de la Corte al alcance del ciudadano". Estados Unidos: Cobertura de casos judiciales. Regional: Justicia y medios de comunicación. |
| | Acceso a expedientes en casos de corrupción de funcionarios públicos | <ul style="list-style-type: none"> -Consulta de expedientes judiciales. | Argentina: Participación de ONG en casos de corrupción. |
| | Información sobre el funcionamiento interno de las Cortes Supremas | <ul style="list-style-type: none"> - Información sobre la circulación de expedientes dentro de las cortes. - Información sobre procedimientos disciplinarios contra jueces. | Costa Rica: Publicación de las actas de la Corte Plena y del Consejo Superior, e información sobre los procedimientos disciplinarios contra jueces. |
| | Transparencia en las sesiones de los tribunales y mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil | <ul style="list-style-type: none"> - Regulación del <i>Amicus Curiae</i>. - Establecimiento de audiencias para el tratamiento de casos de trascendencia. - Difusión de las sesiones de los tribunales. - Creación de observatorios judiciales. -Publicidad de audiencias orales en juicios de relevancia pública. | Argentina: El uso de <i>Amici curiae</i> por la Corte Suprema argentina. México: Utilización de audiencias públicas en casos de relevancia institucional. México: Canal de televisión sobre temas judiciales. Brasil: Radio sobre temas judiciales. Colombia: Observatorio de justicia constitucional. Perú: Televisación del juicio a Fujimori. |

Bibliografía

- ▶ Aguilar Rivera, José A. "Transparencia y democracia: claves para un concierto", Cuadernos Transparencia 10, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), México DF, México, 2006.
- ▶ Asociación por los Derechos Civiles, "Funcionamiento, labor e independencia de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires", ADC, Buenos Aires, Argentina, 2006.
- ▶ Binder, A.; Vargas, J. y Riego, C. "Los jueces y la información. Sistema de información e instituciones judiciales en el marco de la reforma judicial", Revista Sistemas Judiciales, Año 3, N° 6, 2003.
- ▶ Centro de Derechos Humanos, "Transparencia, rendición de cuentas y lucha contra la corrupción en América", Informe de la reunión regional, Santiago de Chile, 3 al 5 de diciembre, 2004.
- ▶ Comisión Andina de Juristas "Corrupción judicial. Mecanismos de control y vigilancia ciudadana", Comisión Andina de Juristas, Lima, Perú, 2003.
- ▶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) "Estudio especial sobre el Derecho de acceso a la información", Relatoría especial para la Libertad de Expresión, 2007. Disponible en <www.cidh.oas.org/relatoria/section/Estudio%20Especial%20sobre%20el%20derecho%20de%20Acceso%20a%20la%20Informacion.pdf>.
- ▶ Concha Catú, H.; López Ayllón, S. y Tacher Epelstein, L. (coords.) "Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información", México DF, México, 2004.
- ▶ Elena, S.; Buruiana, P. y Autheman, V. "Global best practices: Income and asset disclosure requirements for judges. Lessons learned from Eastern Europe and Latin America", IFES Rule of Law White Paper Series, 2004.
- ▶ Fox, Jonathan "The uncertain relationship between transparency and accountability", Development in Practice, Vol. 17, N° 4-5, 2007.
- ▶ DPLF-Fundación para el Debido Proceso Legal, "Comparando transparencia. Un estudio sobre acceso a la información en el Poder Judicial", Due Process of Law Foundation, Washington DC, Estados Unidos, 2007.

- ▶ DPLF-Fundación para el Debido Proceso Legal, "El combate a la corrupción judicial", Aportes DPLF, Año 1, N° 1. Disponible en <www.dplf.org/uploads/1187278790.pdf>, 2007.
- ▶ DPLF-Fundación para el Debido Proceso Legal, "Iniciativas de la sociedad civil para la transparencia en el sector judicial", Due Process of Law Foundation, Washington DC, Estados Unidos, 2003.
- ▶ DPLF-Fundación para el Debido Proceso Legal, "La era de la transparencia y el acceso a la información", Aportes DPLF, Año 2, N° 6. Disponible en <www.dplf.org/uploads/1217951188.pdf>, 2008.
- ▶ DPLF-Fundación para el Debido Proceso Legal, "Necesitamos poderes judiciales fuertes e independientes", Aportes DPLF, Año 1, N° 4. Disponible en <www.dplf.org/uploads/1198109374.pdf>, 2007.
- ▶ DPLF-Fundación para el Debido Proceso Legal, "Observando al Poder Judicial desde la sociedad civil", Aportes DPLF, Año 2, N° 7. Disponible en <www.dplf.org/uploads/1221498674.pdf>, agosto de 2008.
- ▶ DPLF-Fundación para el Debido Proceso Legal, "Transparentar la Justicia", Aportes DPLF, Año 1, N° 3. Disponible en <www.dplf.org/uploads/1191333619.pdf>, 2007.
- ▶ Buruiana, Procop; Elena, Sandra y Autheman, Violaine "Global best practices: Income and asset disclosure requirements for judges. Lessons learned from Eastern Europe and Latin America", IFES Rule of Law White Paper Series. Washington, D.C., 2004.
- ▶ González de Asís, María, "Anticorruption reform in Rule of Law programs", World Bank Institute, Washington DC, Estados Unidos, 2006.
- ▶ Gregorio, Carlos, "Internet, transparencia y acceso a la información judicial", Buenos Aires, Argentina, 2003.
- ▶ Hammergren, Lynn, "Do Judicial Councils further judicial reform? Lessons from Latin America", Rule of Law Series, Democracy and Rule of Law Project, N° 28, Carnegie Endowment for International Peace, Washington DC, Estados Unidos, 2002.
- ▶ Hammergren, Lynn, "Envisioning reform: improving judicial performance in Latin America", Pennsylvania State University Press, Pennsylvania, Estados Unidos, 2007.

- ▶ Hammergren, Lynn, "Uso de la investigación empírica para el reenfoque de las reformas judiciales: Lecciones desde cinco países", América Latina Hoy, N° 39, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca, España, 2005.
- ▶ Helmke, Gretchen, "Courts under constraints: Judges, generals, and presidents in Argentina", Cambridge University Press, Cambridge, Estados Unidos. Disponible en <www.undp.org/governance/docs/A2I_Guides_RighttoInformation.pdf>, 2004.
- ▶ Herrero, Álvaro, "Entre democracia, política y justicia: Un análisis político institucional de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires", Fundación Pent, Buenos Aires, Argentina, 2005.
- ▶ Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), "Transparencia, acceso a la información y datos personales. Marco normativo", México DF, México, 2006.
- ▶ Langbroek, P.M. y Voermans, W.J.M. (eds.), "Provision of information by courts and court administrations: A comparative inventory of eight European countries and in the USA. A research project commissioned by the Dutch Council for the Judiciary", Utrecht-Leiden, Países Bajos, 2005.
- ▶ López Ayllón, Sergio y Posadas, Alejandro, "Las pruebas de daño e interés público en materia de acceso a la información. Una perspectiva comparada", Derecho comparado de la información, México, 2007.
- ▶ López Ayllón, Sergio, "Transparencia y acceso a la información en los programas sociales. Una propuesta de política pública", Proyecto de Protección de Programas Sociales, PNUD, México DF, México, 2007.
- ▶ Pásara, Luis, "El conflicto entre medios de comunicación y justicia", Reforma Judicial, Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, N° 3, México DF, México, 2003.
- ▶ Popkin, Margaret, "Fortalecer la independencia judicial", Pásara, Luis (ed.), La experiencia latinoamericana en reforma de la Justicia, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM/Instituto de Defensa Legal, Mexico DF/Lima, México/Perú, 2004.
- ▶ Popkin, Margaret, "Independencia judicial, democracia y desarrollo. Retos para la independencia judicial en América Latina y Estados Unidos". Conferencia Independencia Judicial, Desarrollo y Democracia, Fundación Esquel/Coalición Nacional por la Justicia, Quito, Ecuador, 3 de marzo, 2005.

- ▶ Popkin, Margaret, "Iniciativas para mejorar la independencia judicial en América Latina: Una perspectiva comparativa", USAID, Pautas para promover la independencia judicial y la imparcialidad, Washington DC, Estados Unidos, 2002.
- ▶ Prillaman, William, "The judiciary and democratic decay in Latin America: Declining confidence in the Rule of Law", Westport, Praeger, Estados Unidos, 2000.
- ▶ PNUD-Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, "La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos", Aguilar/Altea/Taurus/Alfaguara, Buenos Aires, Argentina, 2004.
- ▶ Schedler, Andreas, "¿Qué es la rendición de cuentas?", Cuadernos de Transparencia 03, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), México DF, México, 2004.
- ▶ Transparency International, "Enhancing judicial transparency. Policy position", N° 1, Berlín, Alemania, 2007.
- ▶ Transparency International, "Informe Global de la Corrupción 2007: Corrupción en sistemas judiciales", Editores del Puerto, Buenos Aires, Argentina, 2007.
- ▶ Ungar, Mark, "Elusive reform: Democracy and the Rule of Law in Latin America", Lynne Rienner Publishers, Estados Unidos, 2001.
- ▶ United Nations Development Programme, "A guide to measuring the impact of right to information programmes", Practical Guidance Note. Disponible en <www.undp.org/governance/docs/A21_guides_righttoinfoimpact.pdf>, 2006.
- ▶ United Nations Development Programme, "Right to information practical guidance note", Nueva York, 2004.
- ▶ USAID, "Pautas para promover la independencia y la imparcialidad judicial", Office of Democracy and Governance, Washington DC, Estados Unidos, 2002.
- ▶ Vargas Viancos, Juan Enrique, "Independencia y responsabilidad judicial. Independencia versus control del Poder Judicial", Revista Sistemas Judiciales, N° 4, INECIP-CEJA, Buenos Aires, Argentina, diciembre de 2002.
- ▶ Voermans, Wim, "Judicial transparency furthering public accountability for new judiciaries", Utrecht Law Review, Vol. 3, N° 1, junio. Disponible en <www.utrechtlawreview.org>, 2007.

