

HACIA UNA AGENDA GLOBAL DE **JUSTICIA ABIERTA** EXPERIENCIAS DE AMÉRICA LATINA

Coordinadores: **Mariano Heller; Álvaro Herrero; Inés Selwood**

Arturo Iván Barrera Pineda; Alessandro Bellantoni; Ingrid Bermúdez Vindas; André Augusto Salvador Bezerra; Guilherme Canela; Pablo Casas; Juan Corvalán; Gisele Craveiro; Jaco du Toit; Sandra Elena; Renzo Falla López; Hassel Fallas; Marisa Natalia Fassi; Silvana Fumega; Ester Gammardella Rizzi; David Goessman; Daniela Guevara Walker; Mariano Heller; Álvaro Herrero; Pablo Hilaire Chaneton; Jorge Alberto Machado; Jessica Malegarí; María Antonela Mandolesi; Gloria Manzotti; Carlos Mas Vélez; Mauricio Mejía; Lorena Mellado; Vanessa Menegueti; Julio Gabriel Mercado; Noelia Victoria Mitelli; Carlos Morales Castro; Javiera Nazif Muñoz; María Pascual; Juan José Pi de la Serra; Yasmín Belén Quiroga; Paula Rómulo; Gustavo Sá Zeichen; Inés Selwood; Carlos Sosa Pinzón; Tatyana Teplova; María Lorena Tula del Moral; José Pablo Vargas Cubillo



Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires
Consejo de la Magistratura



**Hacia una agenda global
de Justicia Abierta
Experiencias de América Latina**



www.editorial.jusbaire.gov.ar
editorial@jusbaire.gov.ar
fb: /editorialjusbaire
Av. Julio A. Roca 534 [C1067ABN]
+5411 4011-1320



Sello
**Buen
Diseño**
argentino

Hacia una agenda global de Justicia Abierta : experiencias de américa latina / Alessandro Bellantoni ... [et al.]; Coordinación general de Mariano Heller; Alvaro Herrero; Inés Selwood; Prólogo de Alberto Maques. - 1a ed - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Editorial Jusbaire, 2021.
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-987-768-217-5

1. Derecho Administrativo . I. Bellantoni, Alessandro II. Heller, Mariano, coord. III. Herrero, Alvaro, coord. IV. Selwood, Inés, coord. V. Maques, Alberto, prolog.
CDD 342

© Editorial Jusbaire, 2022

Hecho el depósito previsto según Ley N° 11723

Declarada de interés por la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Res. Nro. 543-2018

Consejo Editorial

Presidenta:

Ana Salvatelli

Miembros:

Alberto Maques

Francisco Quintana

Fabiana Haydeé Schafrik

Marcelo López Alfonsín

Jorge Atilio Franza

Alejandra García

Editorial Jusbaire

Coordinación General: Alejandra García

Dirección: Julia Sleiman

Edición: Martha Barsuglia, María del Carmen Calvo y Daiana Fernández

Corrección: Daniela Donni, Leticia Muñoz, Mariana Palomino y Julieta Richiello

Coordinación de Arte y Diseño: Mariana Pittaluga

Maquetación: Carla Famá, Gonzalo Cardozo y Esteban J. González

La presente publicación ha sido compuesta con las tipografías *Saira* del tipógrafo argentino Héctor Gatti para la fundidora Omnibus-Type y *Alegreya* de la fundidora argentina Huerta Tipográfica.



Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires
Consejo de la Magistratura

Autoridades

Presidente

Alberto Maques

Vicepresidente 1º

Francisco Quintana

Vicepresidenta 2ª

Fabiana Haydeé Schafrik

Consejeros

Alberto Biglieri

María Julia Correa

Anabella Hers Cabral

Gonzalo Rua

Ana Salvatelli

Juan Pablo Zanetta

Secretaria de Administración General y Presupuesto

Genoveva Ferrero

ÍNDICE

Prólogo institucional	
Alberto Maques.....	11
Prólogo internacional	
Sanjay Pradhan.....	13
Acerca de la Red Internacional de Justicia Abierta (RIJA)	
Carlos Mas Vélez.....	15

CAPÍTULO I JUSTICIA ABIERTA EN AMÉRICA LATINA Y EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

Transparencia y acceso a la información: elementos esenciales para reforzar la legitimidad de los sistemas judiciales	
Guilherme Canela y Jaco du Toit.....	19
Compromisos de justicia en la Alianza para el Gobierno Abierto	
Sandra Elena y Julio Gabriel Mercado.....	41
Justicia Abierta en Open Government Partnership. Logros y retos en América Latina	
Renzo Falla López.....	53
Transparencia en el Poder Judicial brasileño. Elementos para la construcción de una Agenda de Justicia Abierta	
Jorge Machado, Vanessa Meneguetti y Gisele Craveiro.....	71
La recuperación será justa e inclusiva. Reforzando el ODS 16 para la recuperación en América Latina y el Caribe	
Lorena Mellado y Gloria Manzotti.....	89

El avance hacia la Justicia Abierta en Latinoamérica y el Caribe: una perspectiva de la OCDE
Tatyana Teplova, Alessandro Bellantoni, María Pascual, David Goessman y Mauricio Mejía..... 103

CAPÍTULO II
AVANCES EN EL CAMPO DE LOS DATOS ABIERTOS

Datos abiertos de justicia en América Latina. Análisis de portales en Argentina, Brasil y México
Sandra Elena, Julio Gabriel Mercado, Gisele S. Craveiro, María Lorena Tula del Moral, Carlos Sosa Pinzón y Paula Rómulo..... 147

Datos para la lucha contra la violencia basada en género. Feminicidios y estandarización en América Latina
Silvana Fumega y Hassel Fallas..... 177

Una experiencia de *Data Feminism*. Datos con perspectiva de género
María Antonela Mandolesi y Yasmín Belén Quiroga..... 199

Construyendo una estrategia para los procesos de apertura de datos en el Poder Judicial de Costa Rica
Carlos Morales Castro y José Pablo Vargas Cubillo..... 221

CAPÍTULO III
INNOVACIÓN Y TECNOLOGÍA PARA UNA JUSTICIA ABIERTA

Cómo la Inteligencia Artificial puede expandir la Justicia Abierta y proteger los datos personales
Pablo Casas y Pablo Hilaire Chaneton..... 241

Inteligencia Artificial para una Justicia Abierta. El factor innovación como elemento esencial del Gobierno Abierto
Juan G. Corvalán y Gustavo Sá Zeichen..... 251

Justicia Abierta y comunicación: ¿Pueden las redes sociales cerrar el bucle de retroalimentación?

Álvaro Herrero e Inés Selwood..... 293

CAPÍTULO IV

**MAPEO DE EXPERIENCIAS DE JUSTICIA ABIERTA A
NIVEL NACIONAL Y SUBNACIONAL**

Justicia Abierta en el Poder Judicial de Costa Rica: de la práctica a la teoría

Ingrid Bermúdez Vindas y Daniela Guevara Walker..... 325

Posibilidades y límites de participación de los pueblos originarios en el Poder Judicial: el caso del Polo Indígena de Conciliación en Roraima

André Augusto Salvador Bezerra, Ester Gammardella Rizzi y Jorge Alberto Machado..... 343

Proyecto AJuV: una iniciativa de investigación-acción para mejorar el acceso a la justicia de sectores en condición de vulnerabilidad en el ámbito judicial

Marisa N. Fassi..... 359

***Amicus curiae* y audiencias públicas junto a la Suprema Corte de Justicia y *Ouvidorias* externas de las Defensorías Públicas de San Pablo. Experiencias de participación en el Sistema de Justicia brasileño**

Ester Gammardella Rizzi, Gisele S. Craveiro y André Augusto Salvador Bezerra..... 373

Una experiencia inédita: sobre el Laboratorio de Justicia Abierta e Innovación del Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (#JusLab)

Mariano Heller..... 389

Participación Ciudadana y Acceso a la Justicia. El caso del Estado de México y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	
Jessica Malegaríe, Arturo Iván Barrera Pineda y equipos....	399
Gobierno Abierto en estallido social y pandemia: la estrategia con que la Defensoría Penal Pública de Chile ha enfrentado el escenario más complejo de su historia	
Javiera Nazif Muñoz.....	427
Planeamientos y Gobiernos Abiertos: algunas ideas para una nueva y potente alianza estratégica	
Juan José Pi de la Serra.....	441
Justicia Abierta. Iniciativas del Juzgado PCyF N° 13 para derribar barreras y construir puentes con la ciudadanía	
María Lorena Tula del Moral y Noelia Victoria Mitelli.....	453

Prólogo institucional

Con una enorme satisfacción, tengo el honor de prologar –nuevamente– una obra de Justicia Abierta, en este caso integrada por una gran variedad de trabajos realizados por autores nacionales e internacionales, convocados a participar en un tema que es de vital importancia y trascendencia para la sociedad en su conjunto.

El Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires cuenta con la Editorial Jusbaire para impulsar producciones con calidad académica y rigor científico, y adelanto que los valiosos aportes que se divulgan en esta magnífica obra serán muy apreciados por los lectores, que podrán evaluar las diferentes visiones, experiencias y desafíos que nos proponen los autores.

Siguiendo el notable impulso de quienes nos precedieron en la conformación del Plenario de Consejeros del Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, continuamos con el compromiso irrenunciable de seguir promoviendo la política de Gobierno abierto, con el objetivo de otorgarle más poder a los ciudadanos, que día a día se involucran más activamente en la formulación de políticas públicas, exigiendo a las autoridades la rendición de cuentas de sus actos, información, transparencia y el compromiso para resolver problemas. El acceso a datos de las autoridades, sus antecedentes, información sobre la ejecución de presupuestos y de estadísticas cada día están más al alcance de los ciudadanos, que exigen permanentemente una mayor participación en la gestión de lo público.

Nuestro Poder Judicial, particularmente, ha dado muestras de ser un referente a nivel nacional en Gobierno abierto y Acceso a la justicia. Cuenta con personas absolutamente dispuestas y comprometidas con la cuestión, pensando en una Justicia al Servicio del Ciudadano, y continuamos trabajando de manera mancomunada y uniendo criterios para mejorar todos los días el servicio de prestación y acceso a la Justicia de los porteños.

Pese a lo imprevisto de atravesar una pandemia, hemos tratado de cumplir con la demanda de la sociedad y realizamos cambios profundos en la gestión para adaptarla a las nuevas condiciones, realizando

notorios avances en lo que respecta al expediente judicial electrónico y la despapelización del Poder Judicial.

Hemos trabajado intensamente con el Tribunal Superior de Justicia, los Juzgados, las Cámaras de Apelaciones y los Ministerios Públicos, en un proceso sostenido y basado en la confianza recíproca y la disposición a trabajar en conjunto, en beneficio de los ciudadanos.

Hemos incorporado herramientas tecnológicas para favorecer la gobernanza, nos adaptamos a los nuevos desafíos y nos hemos colocado a la vanguardia en lo que respecta a mecanismos de participación.

La apertura de datos no sensibles y la implementación de tecnología que permite el acceso y la participación virtual contribuyen para continuar por el camino elegido por la sociedad, que reclama cada día más transparencia, acceso a la información y participación ciudadana en la gestión del Poder Judicial, consolidando una administración de justicia transparente, accesible y receptiva.

Tenemos un Poder Judicial democrático, eficiente, responsable y puesto enteramente al servicio de los ciudadanos; continuaremos trabajando incansablemente en mejorar el acceso a la justicia como garantía de igualdad, y especialmente para remover las barreras que afectan a los grupos vulnerables.

Los lectores de la presente obra podrán apreciar la pluralidad de los temas abarcados, y seguramente será de gran utilidad para el trabajo habitual y para quienes son docentes y alumnos, quienes podrán encontrar un excelente material para analizar en el marco académico, encontrando claridad, calidad y profesionalismo de quienes colaboraron en esta edición con sus valiosos trabajos.

Finalmente, agradezco y felicito a todos los autores, que son los verdaderos artífices de esta excelente obra.

Dr. Alberto Maques

Presidente del Consejo de la Magistratura
de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Prólogo internacional

En casi todos los aspectos de sus vidas, las personas pueden encontrarse con problemas relacionados con la justicia, incluso en relación con las necesidades básicas como la salud, el empleo, la educación, la vivienda y la seguridad. Hay estudios que demuestran que cuando estos problemas surgen las personas rara vez reconocen su naturaleza legal. Y en los casos en los que sí intentan resolver sus problemas de justicia, la ciudadanía tiende a enfrentar procesos legales opacos, falta de asistencia e incluso discriminación, que evitan que tenga acceso equitativo a la justicia.

La pandemia del COVID-19 ha exacerbado los vacíos y desigualdades en los sistemas de justicia, pero nos ofrece la oportunidad de reconstruir nuestros sistemas judiciales para un mejor futuro. Necesitamos sistemas que se adapten y respondan a las experiencias del año 2020, cuando los tribunales fueron obligados a cerrar, cuando se registraron brotes en las cárceles y cuando el uso de la tecnología en los procesos legales se convirtió en una necesidad. Esta experiencia significa que podemos repensar nuestros procesos legales y diseñar nuevos sistemas centrados en la ciudadanía.

Las reformas que han surgido en el marco de la pandemia no solo benefician a las comunidades que han decidido adoptarlas, sino que además podrán replicarse en otros sitios. Es por ello que, desde el inicio de la pandemia, la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP por sus siglas en inglés) ha seguido impulsando la justicia como una prioridad temática, apoyando el desarrollo de nuevos compromisos de justicia de alto impacto como parte de los planes de acción de OGP y dando a conocer estos esfuerzos en colaboración con otros líderes. Estos esfuerzos han ampliado la capacidad de respuesta, rendición de cuentas e inclusión del sistema de justicia en los miembros de OGP. Priorizar la justicia ha resultado en una mayor cantidad de compromisos y en una mayor claridad de lo que implica el tema de justicia para OGP: acceso a la justicia, justicia abierta y la justicia en favor del Gobierno Abierto. Esta publicación abarca todas estas áreas de la justicia, pero enfatiza la conversación alrededor de las instituciones encargadas de la justicia.

Los miembros de OGP en Latinoamérica han liderado esfuerzos enfocados en Justicia Abierta, en gran medida gracias a la colaboración que se ha registrado en toda la región, como lo describimos en esta publicación, en el capítulo “Justicia Abierta en Open Government Partnership: Logros y retos en América Latina”; nuestra investigación demuestra que los miembros de la región están estableciendo más compromisos en esta área que ninguna otra región y que estos están llevando a cambios concretos.

Y podemos hacer más. Necesitamos reformadores y líderes dentro y fuera del gobierno orientados a la acción y proactivos que impulsen reformas de justicia en sus países y en la región en general. OGP ofrece una plataforma a sus 78 países y 76 jurisdicciones locales que les ayuda a tomar medidas concretas y a colaborar en los problemas más complejos que enfrenta la sociedad, como el caso de la pandemia.

La comunidad de OGP ha puesto el reflector en reformas de alto impacto y conecta a actores de todo el mundo para aprender unos de otros. Todo esto se ha fortalecido con la creación de la Coalición por la Justicia de OGP en 2020: un grupo de gobiernos, organizaciones de la sociedad civil, actores del sector privado y organizaciones multilaterales que están impulsando la justicia centrada en las personas. La coalición está generando más oportunidades de aprendizaje y, en ese sentido, las lecciones que incluimos en este libro se escucharán y compartirán en todo el mundo.

Estamos ávidos de ello y convencidos de que juntos podremos renovar y reconstruir las democracias de forma que la justicia y el Gobierno Abierto estén enfocados en la ciudadanía.

Sanjay Pradhan

Acerca de la Red Internacional de Justicia Abierta (RIJA)

Desde que comenzamos a trabajar la agenda de “Gobierno Abierto” y luego mejor planteado de “Justicia Abierta” nos encontramos con gran cantidad de personas que, desde diferentes ámbitos, estaban trabajando para lograr una justicia más transparente y cercana a las comunidades en donde operamos.

Muchos hombres y mujeres que día a día aportan lo suyo para cambiar una cultura que generalmente se resiste a la modernidad. El diagnóstico que compartíamos en nuestros encuentros era siempre el mismo: la Justicia necesitaba un cambio para volver a tener la confianza de la ciudadanía y así actuar de cara a la gente. Para ello, era necesario planificar procesos, incorporar tecnología y escuchar las demandas mediante la participación ciudadana.

Las instituciones judiciales, entonces, como uno de los pilares fundamentales del Estado Abierto, comenzaron a realizar acciones tendientes a mejorar la transparencia y la rendición de cuentas; a fomentar la participación y colaboración de la ciudadanía en la formulación de políticas; y a incorporar tecnología para poder seguir operando pese a las distancias y a las restricciones sanitarias de la pandemia de 2020.

Fue en ese contexto en el que se pudo dar forma a una idea que ya venía siendo pensada en los encuentros del Laboratorio de Innovación y Justicia (#JusLab) del Consejo de la Magistratura de la Ciudad de Buenos Aires. Así nació la Red Internacional de Justicia Abierta (RIJA), impulsada por la Coordinación del #JusLab, con el objetivo de generar un espacio que nuclea y articule a un colectivo de actores comprometidos y dispuestos a trabajar para lograr una justicia abierta, transparente, participativa y centrada en las personas en Iberoamérica.

Gracias al intercambio de iniciativas, experiencias y buenas prácticas que se fue realizando desde que los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil comenzaron a trabajar para adaptar sus políticas al nuevo paradigma de Gobierno Abierto, las instituciones judiciales pudieron conocer lo que se estaba haciendo en otros poderes del Estado y empezar a adaptarlo a sus contextos.

Así, a partir de lo aprendido en estos años y de los esfuerzos solitarios, nació la Red que pretende articular las buenas prácticas y amplificar los resultados para que la comunidad judicial pueda aprovechar los logros y las iniciativas exitosas y aprender de lo que no ha funcionado. Durante 2020, a pesar de las contingencias de la pandemia sanitaria, más de 100 personas pertenecientes a 17 países de la región han logrado darle forma a RIJA, desarrollando un decálogo de principios que nos guían y planificando nuestro trabajo.

RIJA se propuso funcionar como un foro de intercambio de información y experiencias abierto a todos los países de la comunidad iberoamericana que involucre a diversos actores, tanto del sector público como de la academia y de las organizaciones de la sociedad civil, con la finalidad de promover los desarrollos normativos y generar las capacidades institucionales necesarias para garantizar la factibilidad y sostenibilidad de las reformas, la implementación de buenas prácticas y estándares comunes para una Justicia Abierta.

En 2020 se organizaron seminarios virtuales, se confeccionaron documentos de análisis, se trabajó en comisiones temáticas relacionadas con los datos abiertos, el acceso a la información, la tecnología y la participación ciudadana, para profundizar y pensar soluciones para las problemáticas comunes de la administración de justicia en la región. En ese contexto, desde el #JusLab nos propusimos avanzar en la elaboración de un libro que, aprovechando el despliegue geográfico de RIJA, permita identificar y compilar los avances y buenas prácticas que hasta ahora se han implementado en América Latina en materia de Justicia Abierta.

El año 2021 nos enfrenta a un nuevo desafío: mantener el trabajo de la Red para profundizar los cambios culturales en nuestras instituciones judiciales para promover verdaderas reformas que tiendan a una Justicia Abierta.

Carlos Mas Vélez

Presidente del Centro de Planificación Estratégica

Capítulo I
Justicia Abierta en América Latina
y en el contexto internacional

Transparencia y acceso a la información: elementos esenciales para reforzar la legitimidad de los sistemas judiciales*

Guilherme Canela** y Jaco du Toit***

Introducción

El derecho de acceso a la información es un elemento fundamental de las sociedades democráticas, y los obstáculos al pleno ejercicio de este derecho pueden socavar el disfrute de derechos tanto políticos y civiles como económicos, sociales y culturales.¹ El acceso a la información es una “herramienta para combatir el ejercicio arbitrario del poder gubernamental, la corrupción y la mala gestión de los recursos nacionales”² y fomenta la ciudadanía activa y la participación en asuntos públicos.³

La importancia del acceso a la información puede observarse en el aumento de leyes de acceso a la información adoptadas en todo el

* Los autores reconocen con sumo agradecimiento los aportes de investigación en profundidad de Elisa Kirkland y Namara Burki, así como las contribuciones de Marius Lukosiunas y Hussain Ali Al Naser. Sobra decir que nos responsabilizamos de cualquier error eventual.

** Jefe de la Sección para la Libertad de Expresión y la Seguridad de los Periodistas de la UNESCO.

*** Jefe de la Sección de Acceso Universal a la Información de la UNESCO.

1. Naciones Unidas, 2020, Consejo de Derechos Humanos, 44° período de sesiones, 30 de junio al 17 de julio de 2020, tema 3 de la agenda, “Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo”. Disponible en: <https://undocs.org/A/HRC/44/L.18/Rev.1> [Fecha de consulta: 23/03/2021].

2. UNESCO, *Legal standards on freedom of expression: Toolkit for the judiciary in Africa*, París, 2018. Disponible en: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000366340.locale=en> [Fecha de consulta: 23/03/2021].

3. UNESCO, *Caja de herramientas para escuelas judiciales iberoamericanas: Formación de formadores en libertad de expresión, acceso a la información pública y seguridad de periodistas*, 2017. Disponible en: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000251593.locale=en> [Fecha de consulta: 23/03/2021].

mundo: según los datos reunidos por la UNESCO, el número de estas leyes a nivel mundial creció de 40 en 2009 a 126 en 2019.⁴ Estas leyes nacionales también fueron complementadas, o sustituidas en aquellos países donde no existen, por normas internacionales y regionales, como por ejemplo, el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o la Ley Modelo sobre Acceso a la Información para África de 2010, propuesta recientemente por la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP), junto con sus Directrices de acceso a la información y elecciones en África de 2017.

Su importancia puede observarse también en la inclusión de la adopción e implementación de garantías constitucionales, legales o normativas para el acceso público a la información como un indicador, el ODS 16.10.2 conforme al ODS 16 sobre paz, justicia e instituciones sólidas. El derecho de acceso a la información podría considerarse “un medio para un fin”, según lo explica la UNESCO en su Reporte sobre las Tendencias Mundiales de la Serie “In Focus” de 2019, “Acceso a la información: Una nueva promesa para el desarrollo sostenible”, ya que

... el acceso a la información significa una mejora en el acceso al sistema de salud y al agua mediante el empoderamiento de las personas con conocimiento para evaluar servicios, permitiendo así que Gobiernos y empresas rindan cuentas a los diferentes actores con respecto a su entrega. La normatividad del acceso a la información bien elaborada y su implementación rigurosa promueven el desarrollo, así como la democracia.⁵

Por lo tanto, no es ninguna coincidencia que el acceso a la información y el desarrollo de los sistemas judiciales en todo el mundo compartan el mismo ODS (ODS 16.3 y ODS 16.10). Los sistemas judiciales complementan las medidas para conceder la libertad de información a las poblaciones mediante la promulgación y la aplicación de leyes y políticas que ofrecen a los ciudadanos documentos públicos y, cuando procede, privados. Por otro lado, las prácticas de acceso a la información otorgan mayor transparencia a los sistemas judiciales, y esto permite mejorar el acceso a la justicia, comprender más claramente

4. UNESCO, *Acceso a la información: Una nueva promesa para el desarrollo sostenible*, Serie “In Focus”, Tendencias Mundiales en Libertad de Expresión y Desarrollo de los Medios, México, 2020. Disponible en: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000371485> [Fecha de consulta: 23/03/2021].

5. Ídem.

las decisiones judiciales y combatir la corrupción en los sistemas de justicia, cuando existe. Más aún, la libertad de información garantiza la rendición de cuentas de instituciones nacionales, incluidos tribunales y otros órganos jurídicos, lo que es posible únicamente cuando la información se pone a disposición de los ciudadanos.

La UNESCO, como organismo custodio para el seguimiento mundial del ODS 16.10.2,⁶ realiza trabajos periódicos de seguimiento del avance de este derecho (tanto en lo que se refiere a su adopción, como a su implementación) y desarrolló una metodología para contribuir a la medición y a la presentación de informes de los progresos alcanzados en este sentido. Asimismo, como parte de su mandato, la UNESCO facilita el fortalecimiento de las capacidades de los Estados miembros para el seguimiento y la presentación de informes de los avances del acceso a la información, y también lleva adelante actividades de desarrollo de capacidades y de concienciación sobre el tema en todo el mundo.⁷

Dentro del marco de sus actividades de desarrollo de capacidades y de concienciación, la UNESCO ha tenido una larga y fructífera relación con miembros del Poder Judicial de todo el mundo, especialmente en las regiones de Latinoamérica y África. A través de la Iniciativa de Jueces⁸ de la Organización, lanzada por primera vez en Latinoamérica y el Caribe en 2013, y luego en África en 2017, la UNESCO hizo participar a más de 17.000 operadores judiciales, lo que amplió el diálogo con ellos acerca del papel crucial que cumplen en la salvaguarda del derecho de acceso a la información y de la importancia del enjuiciamiento de delitos cometidos contra los trabajadores de los medios de comunicación. Por medio de estas iniciativas, la UNESCO ha mantenido

6. UNESCO, “Número de países que adoptan y aplican garantías constitucionales, legales o normativas para el acceso público a la información”. Nota informativa: “Unpacking indicator 16.10.2: Enhancing public access to information through agenda 2030 for sustainable development”, 2016. Disponible en: https://en.unesco.org/sites/default/files/unpacking_indicator16102.pdf [Fecha de consulta: 23/03/2021].

7. UNESCO, “Impulsar el desarrollo sostenible mediante el acceso a la información: Aspectos destacados de la labor de seguimiento y presentación de informes realizada por la UNESCO en 2019 sobre el indicador 16.10.2 de los ODS”, 2019. Disponible en: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000369160.locale=en> [Fecha de consulta: 23/03/2021].

8. Para más información visite la página web de la UNESCO sobre formación de las fuerzas de seguridad y del Poder Judicial en libertad de expresión. Disponible en: <https://en.unesco.org/training-foe> [Fecha de consulta: 23/03/2021].

un diálogo permanente con distintos actores de la esfera judicial, incluidos tribunales regionales, colegios nacionales de jueces, fiscales y asociaciones de procuradores generales. Esta asociación singular ha permitido que la UNESCO comprendiera perfectamente las necesidades y las inquietudes de los operadores judiciales, así como el alcance de las ramificaciones de la aplicación de las leyes y los reglamentos en materia de acceso a la información, además de la posición única que ocupan los funcionarios judiciales respecto de dicha legislación.

No obstante, el acceso a la información discurre de manera paralela al Estado de derecho y a las funciones de los tribunales. Cuando los organismos públicos no divulgan información solicitada por sujetos nacionales, los comisionados de información pueden intervenir en la capacidad de los tribunales para satisfacer tales reclamaciones. Es decir, las comisiones de información son órganos cuasijudiciales que tienen el derecho de actuar sobre las leyes de acceso a la información y la facultad para interceder ante una falta disciplinaria o ante la conducta indebida de autoridades públicas, y para proteger la legitimidad de la legislación en materia de acceso a la información.

Operadores judiciales: garantes y sujetos obligados

La función de los operadores judiciales y de los jueces como garantes del derecho de acceso a la información es especialmente importante, ya que este derecho sostiene y alimenta otros derechos. El libre acceso a la información es un requisito imprescindible para el debido proceso democrático, para todos los demás derechos humanos y para el desarrollo tanto humano como económico. Es asimismo indispensable para que los ciudadanos tengan conocimiento de sus derechos y puedan ejercerlos de manera acorde, y para que todos (en particular, las personas que pertenezcan a grupos marginados o privados de derechos) participen plenamente en sus sociedades respectivas.

El derecho de acceso a la información crea obligaciones para todas las autoridades públicas de todos los poderes del Estado y niveles de Gobierno. En virtud de tales reglamentos, las autoridades gubernamentales están obligadas a divulgar cierta información, como la estructura, la función y la gestión de organismos e instituciones gu-

bernamentales; el abanico de servicios ofrecidos por el Estado; o el procedimiento que debe seguirse para obtener información, por mencionar solo algunos ejemplos.⁹ Es, por lo tanto, prerrogativa y deber del Poder Judicial, como último recurso para que los ciudadanos ejerzan sus derechos, obligar a otras autoridades estatales a proporcionar información de interés público, en consonancia con los principios de máxima divulgación y de buena fe.¹⁰ Asimismo, los reglamentos de acceso a la información suelen imponer a los Estados la obligación de implementar procedimientos sencillos y reglamentados para que los ciudadanos soliciten información. Como determinó la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en su sentencia de 2006 en el caso “Claude Reyes vs. Chile”, el Estado “... debe garantizar la efectividad de un procedimiento administrativo adecuado para la tramitación y resolución de las solicitudes de información”.¹¹

Como garantes del acceso a la información, los jueces y los operadores judiciales no garantizan simplemente derechos individuales: a través de sus actuaciones, también crean precedentes y jurisprudencia que son fundamentales para una protección más estructural de los derechos y, en consecuencia, garantías institucionales para la libre participación ciudadana. Además, en virtud de las decisiones judiciales comprometidas con la defensa de los derechos humanos, los operadores judiciales pueden también ayudar a promover una interpretación más garantista de la legislación interna, robustecer la defensa del derecho de acceso a la información y de todos los derechos humanos conexos, y promover la incorporación de estándares internacionales en el derecho interno.¹²

9. Corte IDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano*, 2010. Disponible en: <http://bit.ly/2gPbYoO> [Fecha de consulta: 23/03/2021].

10. UNESCO, *Guía para operadores judiciales sobre la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible con énfasis en el ODS 16*, 2017. Disponible en: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000254960.locale=en> [Fecha de consulta: 23/03/2021].

11. Corte IDH, Caso “Claude Reyes y otros vs. Chile”. Fondo, Reparaciones y Costas, 19/09/2006. Disponible en: <http://bit.ly/1Kw8J3920> [Fecha de consulta: 23/03/2021].

12. UNESCO, *Guía político-pedagógica sobre la incorporación de la temática de libertad de expresión y de acceso a la información pública en la formación de operadores judiciales en América Latina*, 2016. Disponible en: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000243750.locale=en> [Fecha de consulta: 23/03/2021].

La interrelación entre el derecho de acceso a la información y otros derechos humanos, como el derecho a la salud, y la función de los jueces como garantes de los derechos humanos fue destacada, por ejemplo, en un fallo histórico de la Corte IDH en 2016. En el caso “I. V. vs. Bolivia”, la Corte IDH responsabilizó a Bolivia de la esterilización forzada de una refugiada peruana y determinó que el país había violado el derecho de la parte actora a la integridad personal, a la libertad personal, a la dignidad y de acceso a la información, cuando médicos de un hospital de La Paz la habían esterilizado sin haber recibido su consentimiento o sin haberle informado del procedimiento. En su fallo, la Corte subrayó que

... el derecho de las personas a obtener información se ve complementado con una correlativa obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocerla y valorarla [...] y que [...] es particularmente relevante en materia de atención a la salud, ya que ello contribuye a la accesibilidad a los servicios de salud y a que las personas puedan tomar decisiones libres, bien informadas, de forma plena. Por consiguiente, el derecho de acceso a la información adquiere un carácter instrumental para lograr la satisfacción de otros derechos de la Convención.¹³

En los países que aún no cuentan con legislación en materia de acceso a la información o cuyas leyes actuales no lo incluyen, se han utilizado normas y fallos internacionales y regionales para incorporar este derecho a través de la jurisprudencia nacional. Así ocurrió, por ejemplo, en Costa Rica en 2014, cuando la Corte Suprema de Justicia, en su sentencia N° 004894-2014, consideró inconstitucional una ley que permitía a la Asamblea Legislativa imponer secretismo sobre sus debates relativos al levantamiento de la inmunidad del presidente, del vicepresidente y de otros funcionarios. La parte actora, un colegio de periodistas costarricenses, había fundamentado su impugnación de la ley de secreto en artículos de la Constitución de Costa Rica, el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ICCPR, por sus siglas en

13. Global Freedom of Expression, Universidad de Columbia, “I. V. vs. Bolivia”. Disponible en: <https://globalfreedomofexpression.columbia.edu/cases/i-v-v-bolivia/> [Fecha de consulta: 23/03/2021].

inglés), jurisprudencia de la Corte IDH y precedentes establecidos por el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.^{14 15}

En el ejercicio de sus funciones como garantes del derecho de acceso a la información, los jueces y los operadores judiciales también tienen la obligación de actuar con total transparencia. La posición excepcional que ocupan como garantes y como sujetos de los reglamentos de acceso a la información, queda aún más reforzada por el hecho de que los funcionarios judiciales y los jueces son, en la mayoría de los casos, agentes no electos. Por consiguiente, la transparencia se convierte en un elemento clave para reforzar su legitimidad y para crear confianza en el público en general.

Dentro del marco del Foro de Alto Nivel sobre fortalecimiento del Estado de derecho y los Derechos Humanos celebrado en 2019 en las Naciones Unidas, la jueza española María del Mar Cabrejas Guijarro expresó que es importante que el Poder Judicial no solo reclame a los demás poderes del Estado el cumplimiento de las pautas de transparencia y de acceso a la información, sino que también las ejecute en su interior. Agregó además que “la transparencia es fundamentalmente una actitud y conlleva una transformación en las conductas de los operadores de las instituciones, en tanto saben que pueden ser observados y que su trabajo va a ser sometido a constante evaluación”.¹⁶

Sin embargo, como también destacó la jueza Cabrejas Guijarro dentro del marco de este Foro de Alto Nivel, la transparencia no basta. Todos los poderes del Estado, incluido el Judicial, deben garantizar que la información que divulguen sea accesible y comprensible para la mayoría, si no para todos. Esta idea es la esencia del concepto de

14. Global Freedom of Expression, Universidad de Columbia, “Colegio de Periodistas vs. Asamblea Legislativa”. Disponible en: <https://globalfreedomofexpression.columbia.edu/cases/journalists-association-v-legislative-assembly/> [Fecha de consulta: 23/03/2021].

15. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos”, 2014. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anuales/Informe%20Anual%202014.pdf> [Fecha de consulta: 23/03/2021].

16. UNESCO, “Foro de Alto Nivel: Fortalecimiento del Estado de Derecho y los Derechos Humanos para Lograr Sociedades Pacíficas, Justas, Inclusivas y Transparentes”, 2019. Disponible en: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000370937.locale=en> [Fecha de consulta: 23/03/2021].

justicia abierta, en el que el sistema judicial, al igual que el Poder Legislativo y el Ejecutivo, debe rendir cuentas a los ciudadanos.

Justicia abierta y transparencia activa en el Poder Judicial

Tal como fue expuesto por Guilherme Canela y José María Costa en un artículo anterior,¹⁷ el camino hacia un acceso transparente a la información y hacia una justicia abierta ha sido largo. A pesar de que normas internacionales como la Declaración Universal de Derechos Humanos y el artículo 14, (1) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos han reforzado la noción de justicia abierta, la introducción del acceso a la información en los marcos legales nacionales y en la cultura judicial es más bien una construcción conceptual milenaria. No fue hasta 2006 que un tribunal internacional generó jurisprudencia que claramente integró el derecho de acceso a la información en el derecho a la libertad de expresión, cuando la Corte IDH se pronunció sobre el caso “Claude Reyes vs. Chile”.¹⁸ Al año siguiente, en 2007, este derecho fue robustecido aún más a través de la Observación General N° 32 del Comité de Derechos Humanos, en la que se subrayó la importancia de la publicidad de las audiencias, que “asegura la transparencia de las actuaciones y constituye así una importante garantía que va en interés de la persona y de la sociedad en su conjunto”.¹⁹

En el caso histórico “Tripathi v. Supreme Court of India”, el órgano mencionado dictaminó en 2018 que el derecho de acceso a la

17. Canela, Guilherme y Costa, José María, “Justicia Abierta, imperativo esencial para un verdadero y eficaz Estado democrático de derecho”, en *Aportes para la construcción de un ecosistema de justicia centrado en las personas*, Buenos Aires, Ediciones SAIJ de la Dirección Nacional del Sistema Argentino de Información Jurídica, 2019, cap. I. Disponible en: <http://www.bibliotecadigital.gob.ar/files/original/20/2659/aportes-construccion-eco-sistema-justicia.3.pdf> [Fecha de consulta: 23/03/2021].

18. Global Freedom of Expression, Universidad de Columbia, “Claude Reyes vs. Chile”. Disponible en: <https://globalfreedomofexpression.columbia.edu/cases/claude-reyes-v-chile/> [Fecha de consulta: 23/03/2021].

19. Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Observación General N° 32, 2007, art. 14, “Derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia”. Disponible en: <https://undocs.org/es/CCPR/C/GC/32> [Fecha de consulta: 23/03/2021].

justicia sería significativo únicamente si el público tuviese acceso a las actuaciones a medida que estas se desarrollen ante los tribunales.²⁰ Como resultado, de la misma manera que los Estados están obligados a responder en forma oportuna, completa y accesible a las solicitudes de acceso a la información, también lo están los órganos judiciales a fomentar una cultura de transparencia, mediante la cual se proporcione información completa, entendible, actualizada y disponible en un lenguaje accesible para el público. Este punto reviste especial importancia considerando la naturaleza tradicionalmente “encriptada” de la estructura y el funcionamiento de la esfera judicial y de su lenguaje opaco, que limita la comprensión ciudadana del sistema judicial. Sin un cambio de cultura y de actitud, hacer que la justicia sea accesible para todos resultará difícil.²¹

Asimismo, con la llegada de Internet, se alienta a los tribunales a publicar sus decisiones en línea (por ejemplo, a través de una plataforma especial o de un sitio *web*), aunque esto “debe ser informado por medio de los canales oficiales a la ciudadanía, respetando siempre la presunción de inocencia y los derechos inherentes a las personas involucradas en el proceso pertinente”.²² Por este motivo, es también fundamental tener políticas institucionales de comunicación que ayuden a los medios y los capaciten para difundir información judicial.

Esta cultura de transparencia también genera mayor confianza y credibilidad en el sistema judicial. En palabras de la jueza María del Mar Cabrejas Guijarro:

... hemos de ser firmes a la hora de reivindicar que la transparencia debe impregnar la actividad de todas y cada una de las instituciones públicas. Debe ser una pauta de comportamiento irrenunciable en la acción de todos los poderes del Estado, incluido, por supuesto, el Poder Judicial.²³

20. Global Freedom of Expression, Universidad de Columbia, “Tripathi v. Supreme Court of India”. Disponible en: <https://globalfreedomofexpression.columbia.edu/cases/tripathi-v-supreme-court-india/> [Fecha de consulta: 23/03/2021].

21. Canela, Guilherme y Costa, José María, “Justicia Abierta, imperativo esencial para un verdadero...”, *op. cit.*

22. UNESCO, “Foro de Alto Nivel: Fortalecimiento del Estado de Derecho y los Derechos Humanos para Lograr Sociedades Pacíficas, Justas, Inclusivas y Transparentes”, *op. cit.*

23. Ídem.

El acceso a la información es, por lo tanto, un componente fundamental en el proceso de fomentar la confianza en el Poder Judicial como un árbitro imparcial al que los ciudadanos pueden acudir. Además, es necesario que la judicatura se rijan por los más altos estándares morales y “actúe conforme a principios éticos de conocimiento de todos los ciudadanos”.²⁴ La justicia abierta y la transparencia activa contribuyen a ese empeño al responsabilizar a los miembros y representantes del Poder Judicial de sus actos.

Varias organizaciones de la sociedad civil han desarrollado un conjunto amplio de principios que los miembros de la judicatura pueden aplicar al mismo tiempo que adoptan sus marcos legales nacionales de acceso a la información.²⁵ Por ejemplo, en julio de 2014, Transparencia Internacional España y el Consejo General del Poder Judicial firmaron un convenio por el que el órgano de gobierno de los jueces se comprometió a dotarse de una política de funcionamiento transparente acorde a los estándares nacionales e internacionales.²⁶ En particular, el convenio dispone que tanto los miembros del Consejo General como el presidente deben divulgar el costo exacto de todos sus viajes, incluidos gastos de traslado, comida y alojamiento. Si bien la independencia financiera es un elemento importante para que los poderes judiciales puedan desarrollar con plenitud sus cometidos,²⁷ deben aun así rendir cuentas de sus gastos a fin de garantizar total transparencia y evitar el abuso de poder.

No obstante, en 2019 una asociación de la sociedad civil constituida por Deutsche Welle Akademie, Free Press Unlimited y el Foro Mundial para el Desarrollo de los Medios de Comunicación elaboró en consulta con el Center for Law and Democracy (Centro para el Derecho y la Democracia) un informe²⁸ en el que se concluyó que, si bien las

24. Ídem.

25. UNESCO, *Acceso a la información: Una nueva promesa para el desarrollo sostenible*, op. cit.

26. Convenio marco de colaboración entre el Consejo General del Poder Judicial y Transparencia Internacional España, 2014. Disponible en: https://webantigua.transparencia.org.es/convenio_ti-e_cgpi/convenio_ti-cgpi.pdf [Fecha de consulta: 23/03/2021].

27. UNESCO, “Foro de Alto Nivel: Fortalecimiento del Estado de Derecho y los Derechos Humanos para Lograr Sociedades Pacíficas, Justas, Inclusivas y Transparentes”, op. cit.

28. Foro Mundial para el Desarrollo de los Medios de Comunicación, 2019, “Road to 2030: Access to Information in the Driver’s Seat”. Disponible en: <https://gfmmd.info/launch-of-the-report-road-to-2030-access-to-information-in-the-drivers-seat/>

leyes de acceso a la información ayudaron a fortalecer las actividades anticorrupción y la gobernanza transparente, las autoridades públicas podrían esforzarse más por poner mayor cantidad de información a disposición del público. Sobre la base de su evaluación de las estructuras de implementación, el informe propuso la creación de una agencia principal separada para la coordinación, el desarrollo de capacidades, la fijación de normas y la elaboración de planes de implementación; y de diferentes órganos independientes a cargo de las denuncias y con facultades para ordenar la divulgación de información en los casos en que no se apliquen exenciones.²⁹ El Programa Internacional para el Desarrollo de la Comunicación (PIDC) de la UNESCO también encargó un estudio para analizar el uso del derecho a la información en relación con su impacto en la transparencia y la reducción de la corrupción en Sri Lanka, y cómo el acceso a la información contribuye al logro de los ODS en el país. El estudio determinó que la información relativa al ODS 16 es la más solicitada, lo que señala un pedido público de buena gobernanza. Además, puede observarse una tendencia positiva hacia la divulgación de información en todos los temas de los ODS. El estudio concluyó que el régimen de derecho a la información ha cultivado una cultura pro transparencia en Sri Lanka. La divulgación de la información no solo ha dado lugar a la mera publicación de la información, sino que también ha determinado la postura del público en cuanto a reivindicar la rendición de cuentas en la gobernanza.

Seguimiento de la aplicación y la ejecución de leyes de acceso a la información

La creación de órganos de supervisión (es decir, órganos con facultad para revisar las decisiones de autoridades públicas relacionadas con las solicitudes de información) para facilitar la aplicación de leyes de acceso a la información debería, ciertamente, considerarse una buena práctica, además del hecho de que asegura una mayor y mejor transparencia. En este sentido, defensores de las leyes de acceso a la

29. UNESCO, *Acceso a la información: Una nueva promesa para el desarrollo sostenible*, op. cit.

información han pedido la creación de disposiciones legales que garanticen lo siguiente:

... el derecho [...] a apelar cualquier decisión, o negativa de divulgar información, o cualquier otra infracción del derecho de acceso a la información ante una autoridad independiente que cuente con el poder de tomar decisiones de carácter vinculante y que se puedan hacer cumplir, preferiblemente una agencia intermediaria como un Comisionado (o una Comisión) de la Información, o un Defensor del Pueblo Especializado de primera instancia [...] el derecho de recurrir a los tribunales de justicia.³⁰

Como resultado, los solicitantes tienen derecho a interponer un recurso externo ante un órgano de supervisión cuando consideran que se ha violado su derecho de acceso a la información. En general, se utilizan tres modelos principales para responder a recursos externos en primera instancia: (1) revisión judicial; (2) una comisión o comisionado de información, o un defensor del pueblo facultado para emitir recomendaciones; y (3) una comisión o comisionado de información, o un tribunal de apelaciones facultados para emitir órdenes vinculantes.³¹

En la primera instancia, que dispone la apelación directa ante el Poder Judicial, Laura Neuman destacó el hecho de que

... los tribunales tienen el poder de ordenar la entrega de información indebidamente denegada, poseen amplias facultades para investigar, cuentan con mecanismos claramente establecidos para sancionar el incumplimiento por parte de los órganos públicos y pueden examinar los aspectos procesales y sustantivos *de novo*.³²

Sin embargo, este método es a menudo demasiado costoso en tiempo y en dinero como para ser accesible para la mayoría, lo cual limita la utilización de este mecanismo de cumplimiento. Como resultado, de los casi noventa países que para 2011 habían promulgado una

30. Centro Carter, “Declaración de Atlanta y Plan de Acción para el Avance del Derecho de Acceso a la Información, Conferencia Internacional sobre el Derecho a la Información Pública”, 2018. Disponible en: https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/americas/ati_declaration_text_en.pdf [Fecha de consulta: 25/03/2021].

31. Neuman, Laura, “Modelos de cumplimiento: Contenido y contexto”, Serie de documentos de trabajo sobre el acceso a la información, Instituto del Banco Mundial, 2009. Disponible en: http://foiadvocates.net/wp-content/uploads/Publication_WBI_EnforcementModels.pdf [Fecha de consulta: 25/03/2021].

32. Ídem.

ley de acceso a la información, aproximadamente un tercio asignó la responsabilidad de cumplimiento a una comisión o un comisionado de información, menos de un tercio a un defensor del pueblo, y el resto a un tribunal o una oficina administrativa.³³ Como señaló en 2015 el relator especial para la libertad de expresión de la Organización de los Estados Americanos, Edison Lanza:

... esta oficina ha puesto de manifiesto en diversas oportunidades el derecho de las personas a contar con un recurso sencillo, de fácil acceso para cuyo ejercicio solo se exija el cumplimiento de requisitos básicos, efectivo, expedito, no oneroso o de bajo costo de tal forma que no desaliente las solicitudes de información y que permita controvertir las decisiones de los funcionarios públicos que niegan el derecho de acceso a una determinada información o que simplemente omiten dar respuesta a la solicitud.³⁴

Por lo tanto, el Poder Judicial debe ser más proactivo en la búsqueda de formas para facilitar las solicitudes y las apelaciones a sus instituciones, y así reforzar el derecho de acceso a la información de los ciudadanos. No obstante, independientemente del arreglo institucional, la tendencia apunta a promover la independencia respecto del Gobierno, lo cual es especialmente relevante cuando el órgano involucrado revisa decisiones de autoridades públicas en las que se niega la divulgación de información.

De los cuarenta y tres países que realizaron los Exámenes Nacionales Voluntarios de 2019, a través de los cuales el Foro Político de Alto Nivel sobre Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas efectúa un seguimiento y monitoreo de la implementación de los ODS, incluido el ODS 16.10.2, veintitrés señalaron que contaban con órganos de supervisión para el acceso a la información.³⁵ Estos últimos pueden desempeñar un papel fundamental para que el proceso de seguimiento y presentación de

33. Holsen, Sara y Pasquier, Martial, "Insight on Oversight: The Role of Information Commissioners in the Implementation of Access to Information Policies", en *Journal of Information Policy*, 2012, vol. 2, p. 222.

34. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, "El derecho al acceso a la información pública en las Américas: Entidades especializadas para la supervisión y cumplimiento", 2014. Disponible en: <http://www.oas.org/en/iachr/expressions/docs/reports/ACCESS/Thematic%20Report%20oaccess%20To%20public%20information%202014.pdf> [Fecha de consulta: 25/03/2021].

35. UNESCO, "Acceso a la información: Una nueva promesa para el desarrollo sostenible", *op. cit.*

informes relativos al acceso a la información sea más sostenible, adoptando una actitud más proactiva en los procesos de ODS a nivel nacional y realizando aportes en cuanto a datos y retos afrontados. En particular, el informe del PIDC de la UNESCO sobre los aspectos destacados de la labor de seguimiento y presentación de informes realizada por la UNESCO en 2019 sobre el indicador 16.10.2 de los ODS (acceso a la información)³⁶ recomendó que los órganos de supervisión deberían considerar el fortalecimiento de la cooperación regional e internacional con respecto a la aplicación, el seguimiento y la supervisión de las leyes de acceso a la información en el plano nacional, así como mejorar sus sistemas de gestión de registros. Ciertamente, contar con registros adecuados y fiables de las solicitudes recibidas y de cómo son procesadas es elemental para medir los progresos alcanzados y presentar informes al respecto. En este sentido, las autoridades públicas, incluido el Poder Judicial, deberían establecer normas mínimas para la gestión de registros y brindar capacitación en este terreno a sus funcionarios de información.

Por último, el informe señaló asimismo que la implementación eficaz de las leyes de acceso a la información depende también de la capacidad de los ciudadanos para hacer valer sus derechos. A este respecto, los países deberían acelerar sus esfuerzos encaminados a sensibilizar al público sobre la cuestión, incluso mediante campañas públicas, presencia en los medios de comunicación y difusión de materiales de comunicación. Pautas para la solicitud de información deberían estar a disposición del público y ser accesibles, y las actividades de sensibilización podrían organizarse de manera que coincidan con celebraciones nacionales e internacionales a fin de maximizar su repercusión, como el Día Internacional del Acceso Universal a la Información de la UNESCO (28 de septiembre) y el Día Internacional contra la Corrupción (9 de diciembre).

La función de la UNESCO

Además de la labor de seguimiento y presentación de informes, la UNESCO también desempeña una función clave en la promoción,

36. UNESCO, “Impulsar el desarrollo sostenible mediante el acceso a la información...”, *op. cit.*

la fijación de normas y el desarrollo de capacidades de los funcionarios judiciales. En muchos países, los jueces a menudo gozan de un grado de independencia mucho mayor que el de otros funcionarios, y sus decisiones pueden ser un factor importante a la hora de garantizar la implementación de normas internacionales y regionales en materia de acceso a la información. Asimismo, el sistema judicial cumple un papel esencial en el refuerzo de las “tres pes” (prevención, protección y procesamiento) con el objeto de garantizar la seguridad de los periodistas y su derecho a buscar y transmitir información relativa a asuntos de interés público. Por eso, desde 2013 la UNESCO ha desarrollado programas integrales para reforzar las capacidades de los jueces y de otros actores judiciales (incluidos fiscales, abogados y procuradores generales) en materia de normas internacionales y regionales relativas a la libertad de expresión, el acceso a la información y la seguridad de los periodistas. Dentro de estos programas, se encuentra una serie de cursos en línea masivos y abiertos (MOOC, por sus siglas en inglés),³⁷ talleres y capacitaciones sobre el terreno, y la publicación de varias cajas de herramientas, incluida una caja de herramientas sobre normas jurídicas relativas a la libertad de expresión para el Poder Judicial en África,³⁸ y de directrices.³⁹

Actualmente la UNESCO está desarrollando otro curso sobre los diversos problemas que presenta la implementación de las leyes de acceso a la información. Este curso estará dirigido a abogados, jueces, empleados de comisiones de información y comisionados de información pública; y brindará capacitación basada en prácticas ejemplares relativas a iniciativas de implementación observadas en diferentes jurisdicciones del mundo.

37. UNESCO, “Más de 3000 operadores judiciales debaten sobre libertad de expresión con la UNESCO y sus aliados”, 2019. Disponible en: <https://en.unesco.org/news/more-3000-judicial-operators-debating-freedom-expression-unesco-and-its-allies> [Fecha de consulta: 25/03/2021].

38. UNESCO, “Legal standards on freedom of expression: Toolkit for the judiciary in Africa”, 2018. Disponible en: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000366340.locale=en> [Fecha de consulta: 25/03/2021].

39. UNESCO, “Escuela para jueces: Lecciones de libertad de información y expresión desde y para los tribunales de América Latina”, 2018. Disponible en: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000263857> [Fecha de consulta: 25/03/2021].

Por otra parte, a la luz de los nuevos desafíos para la libertad de expresión provocados por la pandemia de COVID-19, la UNESCO ha emitido directrices sobre el papel de los operadores judiciales en la protección y promoción del derecho a la libertad de expresión en relación con la pandemia de COVID-19.⁴⁰ Estas directrices dan seguimiento a una serie de seminarios *web* sobre el mismo tema, y su objetivo es respaldar la labor de los miembros del Poder Judicial y de los servicios fiscales en defensa del respeto al Estado de derecho, la libertad de expresión, el acceso a la información y la seguridad de los periodistas durante la pandemia y después de esta. En particular, las directrices desvelan las implicaciones de un estado de emergencia y de medidas excepcionales con referencia a la legislación internacional imperante. Esto incluye, sobre todo, los requisitos y los criterios según los cuales se justifica la adopción de medidas restrictivas de los derechos fundamentales de libertad de expresión y de acceso a la información conforme a las normas internacionales y regionales. En este sentido, el papel desempeñado por los jueces es especialmente importante para determinar si una restricción de estos derechos es legítima o no, considerando las normas y los principios que la regulan; y si, por lo tanto, debe ajustarse a la prueba tripartita basada en los principios de legalidad, legitimidad, necesidad y proporcionalidad en el marco de una sociedad democrática.

Para la celebración del Día Internacional del Acceso Universal a la Información, en septiembre de 2020, la UNESCO organizó un seminario *web* articulado en torno a las leyes de acceso a la información y al papel que los representantes legales y los comisionados de información pueden desempeñar para frenar la pandemia de COVID-19. El seminario *web* abordó diferentes casos en que las leyes de acceso a la información salvaron vidas y evitaron una escalada de las emergencias en tiempos de incertidumbre, como por ejemplo, proporcionando información en lenguas autóctonas para alertar a comunidades en todo México de las amenazas que presenta la COVID-19. Sin embargo, durante el seminario *web*, prevaleció el acuerdo de que las leyes de acceso a la información no conducen a nada sin una implementación eficaz; de hecho, para que sean efectivas, los sistemas judiciales deben ejercer

40. UNESCO, "COVID-19: El papel de los operadores judiciales y la protección y promoción del derecho a la libertad de expresión: Directrices", 2020. Disponible en: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000374208> [Fecha de consulta: 25/03/2021].

sus facultades para asegurarse de que las autoridades públicas respeten el derecho a la información y otorguen esa libertad a sus pueblos.

La UNESCO también cumple un papel fundamental en las iniciativas de sensibilización sobre el derecho de acceso a la información. Por ejemplo, en 2011 fue promotora de la Conferencia Panafricana sobre el Acceso a la Información que se llevó a cabo en Ciudad del Cabo, Sudáfrica. En el evento, se pidió que la Organización reconociera cada 28 de septiembre como un día especial para conmemorar la importancia del acceso a la información. Esto se produjo en 2015, cuando la Conferencia General de la UNESCO aprobó la Resolución N° 38 C/57,⁴¹ en la que se proclamó el 28 de septiembre de cada año Día Internacional del Acceso Universal a la Información. La celebración de 2020 de este día⁴² se centró particularmente en el derecho a la información en tiempos de crisis y en las ventajas de contar con garantías constitucionales, legales o normativas para el acceso público a la información a fin de salvar vidas, crear confianza y contribuir al desarrollo de políticas sostenibles tanto durante la crisis de COVID-19 como después de esta.

Cuando las autoridades omiten compartir de manera proactiva información y datos relacionados con la salud, o impiden el acceso a esa información, las poblaciones padecen efectos adversos y no pueden gozar plenamente de su derecho a la salud. Informar a los ciudadanos en tiempos de crisis debería ser un componente integral de cualquier campaña destinada a afrontar emergencias sanitarias, y las autoridades judiciales deben responsabilizar a los Estados del cumplimiento de tales requisitos.

Conclusión

En este capítulo se ha analizado la legislación relativa al derecho de acceso a la información y a las modalidades de su implementación dentro del ámbito de trabajo de las autoridades institucionales, en

41. Resoluciones N° 38 C/ de la Conferencia General de la UNESCO. Disponible en: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000243325.locale=en> [Fecha de consulta: 25/03/2021].

42. Para más información, visite la página *web* del Día Internacional del Acceso Universal a la Información: <https://en.unesco.org/commemorations/accesstoinformationday> [Fecha de consulta: 25/03/2021].

especial, el Poder Judicial. Al examinar la doble función de los operadores judiciales, y en particular de los jueces, respecto del derecho a la información, este capítulo ha demostrado que el Poder Judicial debe proteger los derechos ciudadanos y, al mismo tiempo, implementar normas de transparencia y acceso a la información en sus propias instituciones. A este respecto, la noción de una democracia abierta es esencial para fomentar la confianza y la credibilidad en el sistema judicial, y para garantizar que los ciudadanos puedan acudir al Poder Judicial para solicitar información. No obstante, todavía queda mucho por hacer para facilitar el proceso de apelación ante un órgano de supervisión y que el público pueda disfrutar plenamente de su derecho a entablar recursos cuando su derecho a la información haya sido violado. Las recomendaciones y las buenas prácticas detalladas en este capítulo tienen por objeto ofrecer una hoja de ruta para que los operadores judiciales puedan mejorar y monitorear la legislación en materia de acceso a la información tanto dentro como fuera de los tribunales, en dirección a una mayor transparencia y respeto hacia el derecho de acceso a la información de los ciudadanos.

Bibliografía

Publicaciones

CANELA, Guilherme y COSTA, José María, “Justicia Abierta, imperativo esencial para un verdadero y eficaz Estado democrático de derecho”, en *Aportes para la construcción de un ecosistema de justicia centrado en las personas*, Buenos Aires, Ediciones SAIJ de la Dirección Nacional del Sistema Argentino de Información Jurídica, 2019. Disponible en: <http://www.bibliotecadigital.gob.ar/files/original/20/2659/aportes-construccion-ecosistema-justicia.3.pdf>

CENTRO CARTER, “Declaración de Atlanta y Plan de Acción para el Avance del Derecho de Acceso a la Información”, Conferencia Internacional sobre el Derecho a la Información Pública, 2018. Disponible en: https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/americas/ati_declaration_text_en.pdf

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, “El derecho al acceso a la información pública en las Américas: Entidades especializadas para la supervisión y cumplimiento”, 2014. Disponible en: <http://www.oas.org/en/iachr/expression/docs/reports/ACCESS/Thematic%20Report%20access%20To%20public%20information%202014.pdf>

_____, “Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos”, 2014. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anuales/Informe%20Anual%202014.pdf>

COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS, Observación General N° 32, Artículo 14: Derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia. Doc. de la ONU CCPR/C/GC/32, 2007. Disponible en: http://ccprcentre.org/doc/ICCPR/General%20Comments/CCPR.C.GC.32_En.pdf

CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL; TRANSPARENCIA INTERNACIONAL ESPAÑA, Convenio marco de colaboración entre el Consejo General del Poder Judicial y transparencia internacional España, 2014. Disponible en: https://webantigua.transparencia.org.es/convenio_ti-e_cgpi/convenio_ti-cgpi.pdf

CORTE IDH, Caso “Claude Reyes y otros vs. Chile”. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Disponible en: <http://bit.ly/1Kw8J3920>

_____, “Relatoría Especial para la Libertad de Expresión”, en *El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano*, 2010. Disponible en: <http://bit.ly/2gPbYoO>

FORO MUNDIAL PARA EL DESARROLLO DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN, “Road to 2030: Access to Information in the Driver’s Seat”, 2019. Disponible en: <https://gfmnd.info/launch-of-the-report-road-to-2030-access-to-information-in-the-drivers-seat/>

MENDEL, Toby, “Right to Information Oversight Bodies: Design Considerations”, 2017.

NEUMAN, Laura, “Modelos de cumplimiento: Contenido y contexto”, Serie de documentos de trabajo sobre el acceso a la información, Instituto del Banco Mundial, 2009. Disponible en: http://foiadvocates.net/wp-content/uploads/Publication_WBI_EnforcementModels.pdf

UNESCO, *Guía político-pedagógica sobre la incorporación de la temática de libertad de expresión y de acceso a la información pública en la formación de operadores judiciales en América Latina*, 2016. Disponible en: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pfo000243750.locale=en>

_____, “Unpacking indicator 16.10.2: Enhancing public access to information through agenda 2030 for sustainable development”, 2016. Disponible en: https://en.unesco.org/sites/default/files/unpacking_indicator16102.pdf

_____, *Caja de herramientas para escuelas judiciales iberoamericanas: formación de formadores en libertad de expresión, acceso a la información pública y seguridad de periodistas*, 2017. Disponible en: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pfo000251593.locale=en>

_____, *Guía para operadores judiciales sobre la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible con énfasis en el ODS 16*, 2017. Disponible en: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pfo000254960.locale=en>

_____, *Escuela para jueces: Lecciones de libertad de información y expresión desde y para los tribunales de América Latina*, 2018. Disponible en: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pfo000263857>

_____, *Legal standards on freedom of expression: Toolkit for the judiciary in Africa*, 2018. Disponible en: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pfo000366340.locale=en>

_____, *Acceso a la información: Una nueva promesa para el desarrollo sostenible*, Serie “In Focus”, Tendencias Mundiales en Libertad de Expresión y Desarrollo de los Medios, México, 2019. Disponible en: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pfo000371485>

_____, *Foro de Alto Nivel: Fortalecimiento del Estado de Derecho y los Derechos Humanos para Lograr Sociedades Pacíficas, Justas, Inclusivas y Transparentes*, 2019. Disponible en: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000370937.locale=en>

_____, *Impulsar el desarrollo sostenible mediante el acceso a la información: Aspectos destacados de la labor de seguimiento y presentación de informes realizada por la UNESCO en 2019 sobre el indicador 16.10.2 de los ODS*, 2019. Disponible en: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000369160.locale=en>

_____, “COVID-19: El papel de los operadores judiciales y la protección y promoción del derecho a la libertad de expresión: Directrices”, 2020. Disponible en: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000374208>

Sitios web

Global Freedom of Expression, Universidad de Columbia, “Claude Reyes vs. Chile”. Disponible en: <https://globalfreedomofexpression.columbia.edu/cases/claude-reyes-v-chile/>

_____, “Colegio de Periodistas vs. Asamblea Legislativa”. Disponible en: <https://globalfreedomofexpression.columbia.edu/cases/journalists-association-v-legislative-assembly/>

_____, “I. V. vs. Bolivia”. Disponible en: <https://globalfreedomofexpression.columbia.edu/cases/i-v-v-bolivia/>

_____, “Tripathi v. Supreme Court of India”. Disponible en: <https://globalfreedomofexpression.columbia.edu/cases/tripathi-v-supreme-court-india/>

Compromisos de justicia en la Alianza para el Gobierno Abierto

Sandra Elena* y Julio Gabriel Mercado**

Introducción

Los compromisos de reforma del sector justicia inspirados en principios de Gobierno Abierto llevan algunos años ganando peso específico en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership, OGP por sus siglas en inglés). Al tiempo que OGP reconoce el valor que esta clase de compromisos tienen para que el sector avance en cuestiones clave, tales como atender las necesidades de grupos infra-representados o vulnerables, realizar la Agenda 2030 de Objetivos de Desarrollo Sostenible o brindar respuesta abierta a la situación de emergencia creada por la pandemia de COVID-19, el hecho de que cada vez más gobiernos los incluyan en sus Planes de Acción parece ser prueba de su validez en tanto herramientas para facilitar la elaboración y el monitoreo de una agenda participativa de reformas basadas en la apertura para las organizaciones del sector.

* Abogada y politóloga. Tiene un LL.M. en Derecho Internacional de la American University de Washington, DC. Actualmente coordina la iniciativa de justicia abierta del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Argentina y es la responsable de la política de datos abiertos de la institución. Su especialización es en Gobierno Abierto, datos abiertos y reforma, evaluación y monitoreo de instituciones del sector público. Antes de su posición actual, ocupó cargos de dirección en *think tanks* y organizaciones de la sociedad civil en Argentina y los EE. UU. Durante los últimos 20 años ha trabajado como experta apoyando procesos de reforma en más de 20 países de América Latina y de otras regiones. Recientemente publicó el libro *Justicia Abierta: Aportes para una Agenda en Construcción*, que recopila el estado del arte en la materia. También es autora del capítulo sobre “Crimen y Justicia” en la obra *The State of Open Data*, que reúne el saber actual sobre datos abiertos a nivel global.

** Politólogo (Universidad de Santiago de Compostela), con un MA en Estudios Interdisciplinarios Europeos con especialización en derecho (College of Europe / Collège d'Europe). En la actualidad se desempeña en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la República Argentina, desde donde investiga y publica sobre justicia abierta, innovación abierta, datos abiertos y gobernanza de datos aplicados al sector justicia.

Tomando como punto de partida las tres ediciones previas de este estudio de 2015, 2018 y 2019, en este artículo se actualizará el análisis de los compromisos de justicia incluidos en los Planes de Acción, tanto nacionales como subnacionales, que entre los años 2011 y 2019 (inclusive) se elaboraron en el marco de OGP. La decisión reciente de OGP de publicar como dato abierto los listados de compromisos pasados y presentes, incluyendo etiquetas temáticas y valores de Gobierno Abierto involucrados (entre otros datos previamente no publicados de manera abierta) permite en esta edición presentar un análisis más actualizado y comprehensivo, corregir omisiones de análisis previos y elaborar algunas conclusiones novedosas.

El análisis espera volver a brindar datos que demuestren que, con el paso de los años, la temática de la reforma del sector justicia sigue ganando relevancia en el marco de la actividad de OGP, y que permitan reconocer la influencia de perspectivas y de problemáticas concretas que orientan esos compromisos.

Metodología

Son compromisos de justicia aquellos compromisos publicados en un Plan de Acción, ya sea nacional o subnacional, cuya finalidad es introducir reformas inspiradas en los valores de Gobierno Abierto (tal como las enunciadas por OGP, esto es, acceso a la información, participación cívica, rendición de cuentas y tecnología) en el funcionamiento de alguna de las organizaciones del sector, entendido en un sentido amplio y no circunscripto únicamente al Poder Judicial.

OGP publica en formato abierto y actualiza casi diariamente los conjuntos de datos con el listado total de compromisos incluidos en todos los Planes de Acción desde el año 2011 a través de la OGP Flagship Database. Así, para realizar el listado de compromisos de justicia, en primer lugar, se incluyeron aquellos más obviamente relacionados al sector justicia, como son aquellos a los que les fue asignada cuanto menos una de las siguientes etiquetas:

- Poder Judicial (*Judiciary*);

- Justicia (*Justice*);
- Acceso a la justicia (*Access to justice*);
- Justicia Abierta (*Open Justice*);
- Justicia para Gobierno Abierto (*Justice for OG*);
- Resolución de disputas y asistencia legal (*Dispute resolution & legal assistance*);
- Vigilancia y sistema correccional (*Policing and corrections*).

En segunda instancia, se procedió a revisar entre los compromisos restantes utilizando términos clave como *justice*, *judiciary*, *court*, “justicia”, *judicial*, “corte” o *legal* a fin de encontrar compromisos ligados a la reforma del sector justicia pero que no hubieran sido etiquetados bajo alguna de las categorías señaladas. En tercer lugar, se leyó de manera detallada el texto completo de cada uno de esos compromisos a fin de evaluar caso por caso si debían ser incluidos en el listado. El objetivo fue evitar incluir algún compromiso que, por ejemplo, pudiese involucrar en su implementación a alguna organización del sector justicia, pero tener como destinatario final de la reforma a otro sector de gobierno.

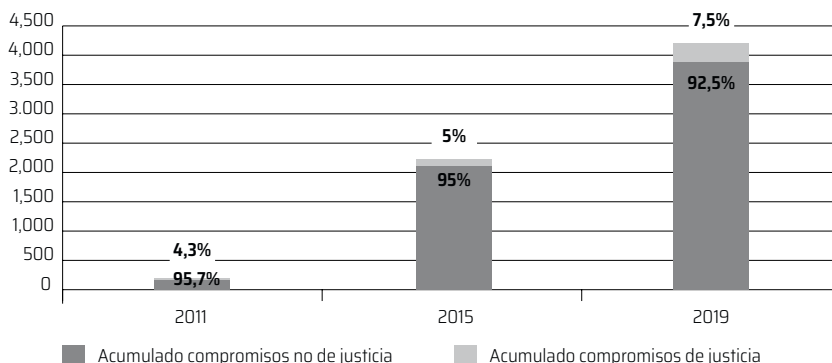
Hallazgos

Cifras totales

Un total de 315 compromisos de justicia se contabilizaron para el período 2011-2019, lo que equivale a un 7,5% de todos los compromisos emitidos en el marco de OGP (4216 compromisos).

A la luz de las cifras acumuladas a 2011 y 2015, resulta que la proporción de compromisos de justicia fue en aumento con el paso de los años: en 2011 solo existían 8 compromisos de justicia sobre un total de 186 (4,3%), mientras que para 2015 ya se habían emitido 112, sobre un total de 2230 (5%), hasta llegar al mencionado 7,5% de 2019. Ver Gráfico 1.

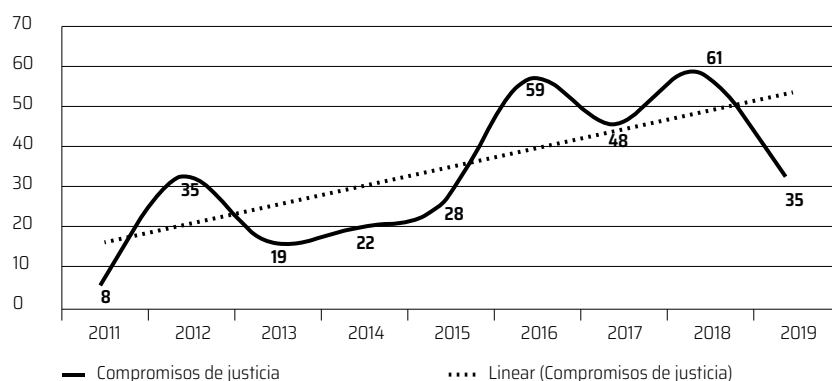
Gráfico 1. Proporción de compromisos de justicia sobre el total acumulado de compromisos emitidos en OGP, años 2011, 2015 y 2019



Análisis por año

Mientras que en el año 2011 solo había 8 compromisos orientados a la reforma del sector justicia, el número aumentó rápidamente en los años subsiguientes, especialmente a partir del año 2016 (59 compromisos ese año, 48 en 2017, 61 en 2018, 35 en 2019). Ver Gráfico 2.

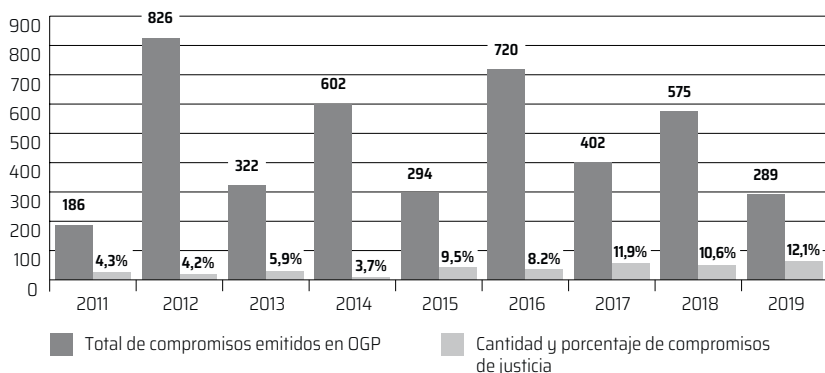
Gráfico 2. Evolución de los compromisos de justicia, período 2011-2019



De hecho, si se observa por año la cantidad de compromisos de justicia sobre la totalidad de compromisos emitidos, ya durante los últimos tres años analizados al menos 1 de cada 10 compromisos ela-

borados en el marco de OGP fue un compromiso de justicia (11,9% en 2017, 10,6% en 2018 y 12,1% en 2019). Ver Gráfico 3.

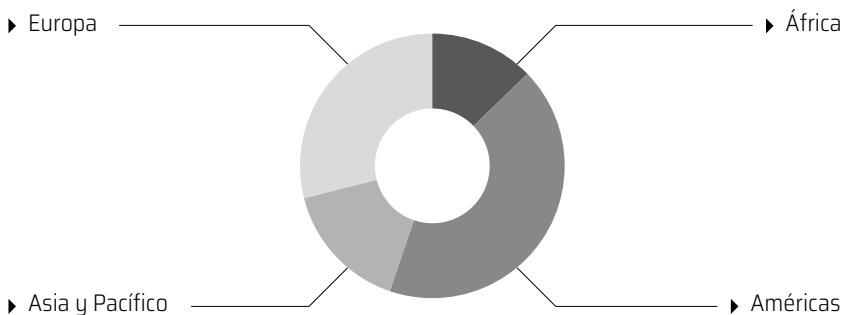
Gráfico 3. Evolución de las cantidades de compromisos total y de justicia, período 2011-2019



Análisis por regiones

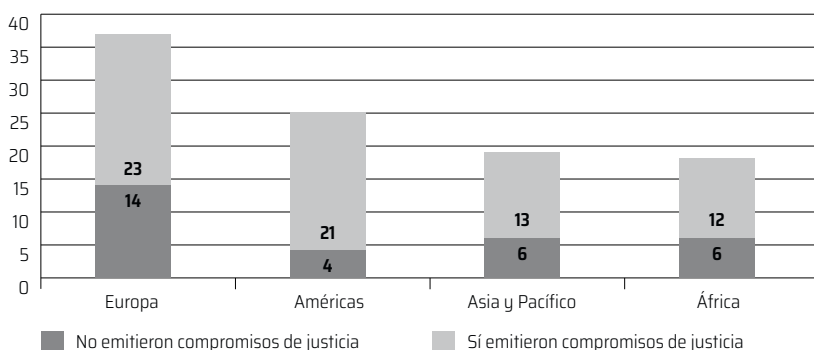
El análisis de la distribución por regiones de los compromisos de justicia sobre la base de la delimitación hecha por OGP (esto es, África, Américas, Asia y Pacífico, y Europa) muestra que el mayor porcentaje de compromisos se encuentra en Planes de Acción elaborados en las Américas (134 compromisos, que representan un 42,5% del total), seguido de Europa (91 compromisos, 28,9%), Asia y Pacífico (50 compromisos, 15,9%) y África (40 compromisos, 12,7%). Ver Gráfico 4.

Gráfico 4. Distribución de los compromisos de justicia por regiones, período 2011-2019



De todos los gobiernos que componen OGP, en promedio 7 de cada 10 incluyeron al menos un compromiso de justicia en sus Planes de Acción entre 2011 y 2019. Por otra parte, si se analiza cada región en particular, resulta que la cifra más alta también corresponde a las Américas, donde 8 de cada 10 gobiernos incluyeron algún compromiso de justicia (21 gobiernos sobre un total de 25, un 84%). El porcentaje es algo menor en las regiones restantes, si bien en todos los casos supera cómodamente la proporción de 6 de cada 10 (68,4% de los países de la región Asia y Pacífico, 66,6% en la región africana y 62,1% en Europa). Ver Gráfico 5.

Gráfico 5. Cantidad de gobiernos en OGP que formularon algún compromiso de justicia, por regiones, período 2011-2019



En cada región existen algunos países que se destacan especialmente por haber apostado a la inclusión de compromisos de justicia en sus Planes de Acción. Los gobiernos con más compromisos de justicia por región son, en las Américas, Uruguay (15 compromisos en 2 Planes de Acción), Argentina (12 compromisos en 4 Planes), Brasil, Costa Rica y Perú (11 compromisos incluidos a lo largo de 2, 4 y 4 planes, respectivamente).

En la región de Asia y Pacífico los países destacados son Georgia (14 en 4 Planes), Jordania (8 en 3 Planes) e Indonesia (6 en 5 Planes). En la región de África se destacan Burkina Faso, Liberia y Nigeria (8, 6 y 5 compromisos de justicia incluidos a lo largo de 2 Planes de Acción de cada gobierno) y en Europa, Eslovaquia (13 compromisos en 3 Planes),

Albania (8 en 2 Planes), España (8 en 3 Planes) y Macedonia del Norte (6 en 2). Ver Gráfico 6.

Gráfico 6. Países con más compromisos de justicia, por región, período 2011-2019



Compromisos destacados

La noción de compromiso destacado (*starred*) identifica aquellos compromisos propuestos en el marco de OGP que son considerados especialmente ambiciosos, de alta calidad y que además logran un alto nivel de implementación.

Un compromiso destacado, tal como es determinado por el Mecanismo Independiente de Revisión de OGP, debe cumplir con los siguientes criterios: ser específico y medible; ser claramente relevante para la apertura gubernamental; tener un impacto potencial transformador; lograr una implementación sustancial o completa.

Los compromisos de justicia que recibieron la distinción de destacados una vez concluidos y realizada su evaluación final (según la última actualización de la fórmula utilizada por el Mecanismo Independiente) son los siguientes:

Tabla 1. Compromisos de justicia destacados

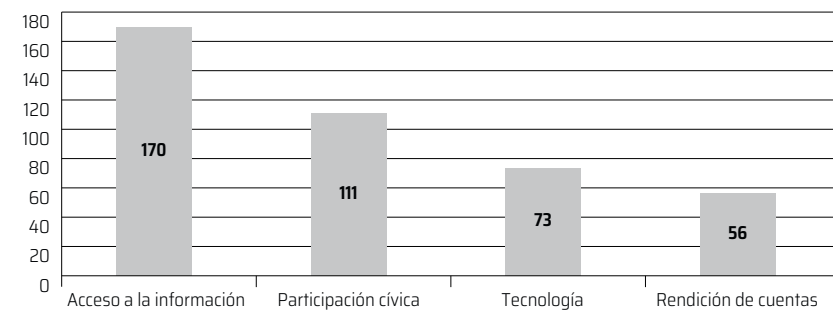
Región	Gobierno	Año	Ciclo de Plan de Acción	Título corto del compromiso
África	Liberia	2015	2	<i>Implementation of the New Jury Law</i>
Américas	Buenos Aires, Argentina	2017	1	<i>Transparency in Executive, Legislative and Judicial Branches</i>
	Chile	2014	2	<i>Strengthening Environmental Democracy</i>
	Colombia	2015	2	<i>LegalApp: Interaction and Management Services Information Sources for Justice Sector State Council</i>
	Paraguay	2014	2	<i>Law on Access to Public Information</i>
		2016	3	<i>AIP Law and Principles of Open Government</i>
	Estados Unidos	2015	3	<i>Build Safer Communities with Police Open Data</i>
	Uruguay	2016	3	<i>Right of Access to Public Information</i>
Asia y Pacífico	Georgia	2014	2	<i>Proactive Publishing of Surveillance Data</i>
		2016	3	<i>Adoption of the Environmental Assessment Code</i>
Europa	Francia	2015	1	<i>Open Legal Resources</i>
	Irlanda	2016	2	<i>Public Sector Standards Bill</i>

Análisis por valores de OGP

Una evaluación de los compromisos de justicia basada en los valores de OGP (esto es, acceso a la información, participación cívica, rendición de cuentas y tecnología) muestra que más de la mitad de los compromisos de justicia (170 compromisos) busca proporcionar al sector de la justicia una mayor transparencia y acceso a la información, mientras que en 111 ocasiones se invocó el objetivo de lograr a través de estos una mayor participación cívica.

Entretanto, 73 compromisos son considerados como de fomento al uso de nuevas tecnologías, mientras que 56, el valor menos frecuente, son orientados a la rendición de cuentas. Ver Gráfico 7.

Gráfico 7. Presencia de valores de OGP en compromisos de justicia, período 2011-2019



Perspectivas y problemáticas específicas que abordan los compromisos de justicia

Más allá de orientarse a la mera aplicación de principios de Gobierno Abierto en el sector justicia, los compromisos analizados reflejan el creciente interés de gobiernos y sociedad civil por llevar adelante esos principios a través de la implementación de perspectivas específicas, así como por abordar a través de ellos problemáticas específicas.

Los compromisos de justicia emitidos en el marco de OGP sirvieron de manera creciente en el período analizado para la implementación de una filosofía de datos abiertos en el sector (ver Gráfico 8), así como para incrementar el trabajo desde y junto a los gobiernos en el nivel subnacional (ver Gráfico 9) y para la implementación de la Agenda 2030 de Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas (ver Gráfico 10).

Las problemáticas cuyo abordaje fue ganando importancia fueron, por otra parte, las carencias en el acceso a la justicia (ver Gráfico 11) y la falta de respeto a los derechos de las mujeres (ver Gráfico 12) y de las comunidades marginalizadas (ver Gráfico 13).

Gráfico 8. Evolución de los compromisos de justicia sobre datos abiertos, período 2011-2019

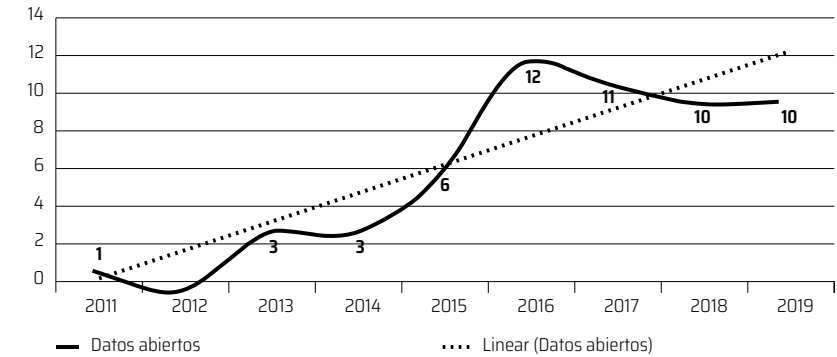


Gráfico 9. Evolución de los compromisos de justicia de alcance subnacional, período 2011-2019

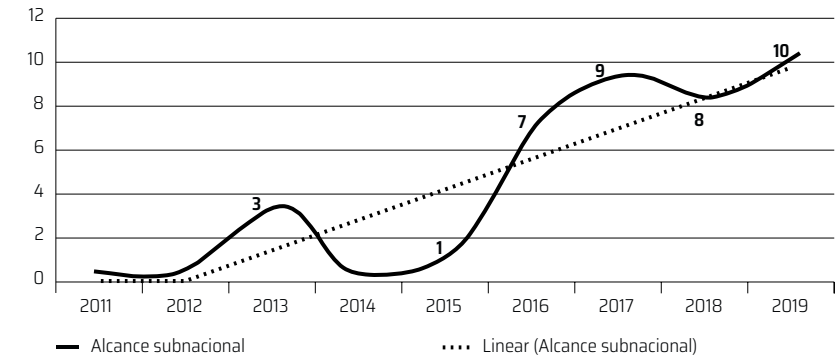


Gráfico 10. Evolución de los compromisos de justicia sobre Objetivos de Desarrollo Sostenible, período 2011-2019

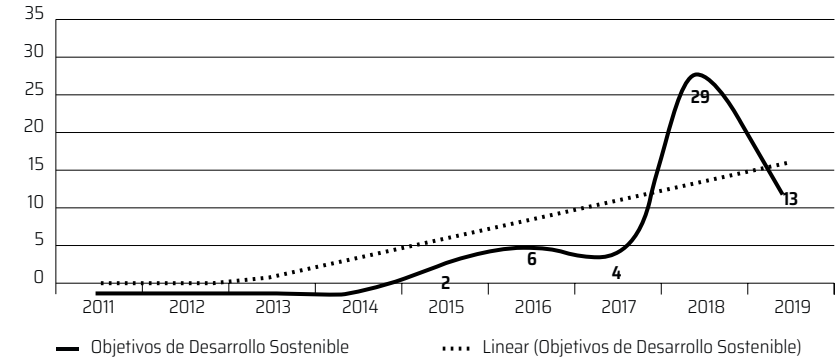


Gráfico 11. Evolución de los compromisos sobre acceso a la justicia, período 2011-2019

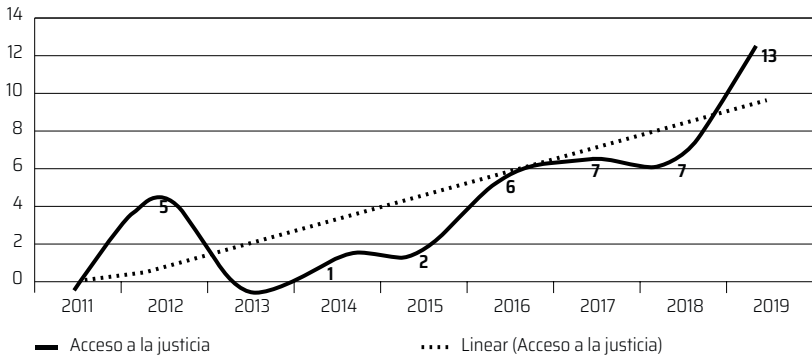


Gráfico 12. Evolución de los compromisos de justicia sobre género, período 2011-2019

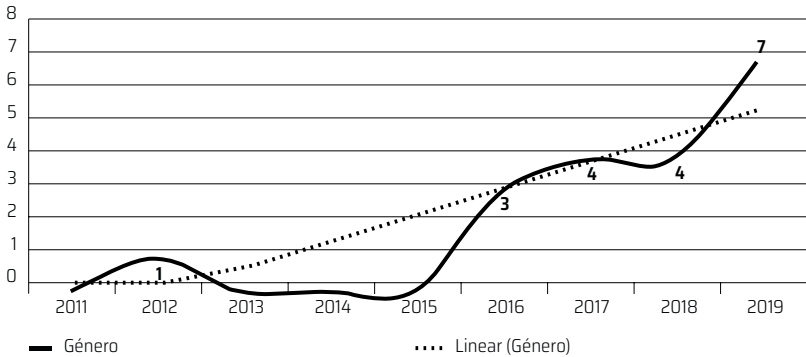
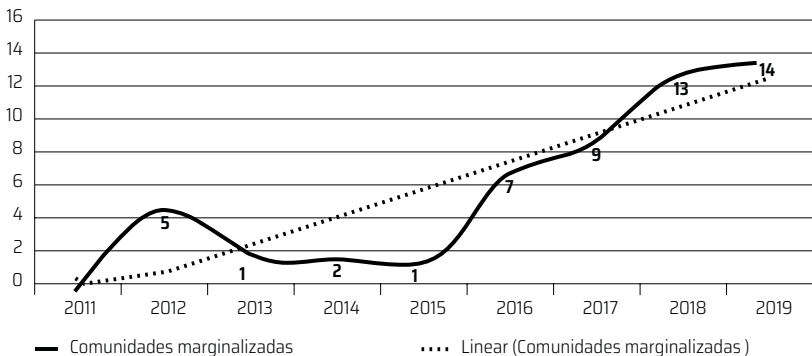


Gráfico 13. Evolución de los compromisos de justicia sobre comunidades marginalizadas, período 2011-2019



Conclusiones

El análisis realizado en este artículo demuestra que la temática de justicia sigue ganando relevancia en el marco de la actividad de OGP y de los gobiernos que la conforman. Durante los últimos años, ya 1 de cada 10 compromisos incluidos en todos los Planes de Acción tuvieron por objetivo la reforma del sector justicia, lo cual es una cifra muy destacable al tener en cuenta que se trata de una temática que comenzó siendo marginal hacia los inicios de OGP.

Respecto de los gobiernos que incluyeron compromisos de justicia en sus planes, existe un predominio claro de las Américas, donde 8 de cada 10 países incluyeron al menos un compromiso de justicia, se encuentran la mayor cantidad de compromisos destacados y existen gobiernos con un dilatado *expertise* en la inclusión de este tipo de compromisos, como Uruguay, Argentina, Brasil, Costa Rica o Perú.

Por otra parte, más de la mitad de los compromisos de justicia tienen por objetivo llevar adelante el valor de acceso a la información, mientras que temáticas y principios como los de alcance subnacional, acceso a la justicia, género y atención de las comunidades marginalizadas vienen en alza entre este tipo de compromisos, al tiempo que la implementación de una política de datos abiertos o el cumplimiento de la Agenda 2030 de Objetivos de Desarrollo Sostenible se mantienen relevantes.

Justicia Abierta en Open Government Partnership. Logros y retos en América Latina

Renzo Falla López*

Introducción

La Alianza para el Gobierno Abierto ofrece un espacio para que los gobiernos y la sociedad civil colaboren en desarrollar e implementar reformas dirigidas a fortalecer la transparencia, la participación ciudadana y la rendición de cuentas en el sector público. Tras incorporarse a OGP, los gobiernos y la sociedad civil cocrean planes de acción bianuales que incluyen compromisos concretos sobre una gran variedad de temáticas. OGP cuenta con el Mecanismo de Revisión Independiente (IRM, por sus siglas en inglés) que da seguimiento a los planes de acción para asegurar que los gobiernos cumplan con sus compromisos.

En los últimos años, los miembros de la Alianza, sobre todo en América Latina, usan cada vez más sus planes de acción para impulsar reformas del sector de la justicia. Este breve análisis examina las características y los resultados de estas reformas, así como sus implicaciones y es un documento que acompaña el informe más extenso titulado “Open Justice in the Open Government Partnership” (en prensa), parte de la serie de políticas de justicia de OGP.¹

* Investigador Senior en la Alianza para el Gobierno Abierto. Anteriormente trabajó como Asistente de Proyectos en el Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales. Se especializa en el Gobierno Abierto anticorrupción y ciencia de datos y obtuvo su bachillerato con honores en la Universidad de Harvard.

1. OGP, “Justice Policy”, Series, 2019. Disponible en: <https://www.opengovpartnership.org/documents/justice-policy-series-part-i-access-to-justice/>

¿Qué es la Justicia Abierta y quién la practica?

La Justicia Abierta aplica los principios de Gobierno Abierto –transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas– al sistema de justicia. Aunque el concepto de justicia en sí tiene varias definiciones, este artículo se enfoca en los actores legales formales. En este sentido, el sistema de justicia consiste en una red de actores e instituciones encargados de defender el derecho que tienen todas las personas a los beneficios y a las protecciones concedidos por la ley. Entre los actores principales se cuentan las cortes, las fiscalías, los organismos encargados de brindar asistencia jurídica, los oficiales judiciales, la policía y las instituciones penitenciarias. Sin embargo, en muchos países también existen tribunales administrativos, foros no judiciales y prácticas consuetudinarias, como los procesos indígenas.

Las ventajas de la Justicia Abierta

Los principios de Gobierno Abierto son esenciales para asegurar un sistema de justicia efectivo e imparcial por varias razones:

Razones normativas y legales: Los principios de Justicia Abierta están plasmados en las leyes y estándares internacionales. Por ejemplo, el derecho a un juicio imparcial está consagrado en el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos² y en los artículos 9 a 11 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.³ Por otro lado, un sistema de Justicia Abierta promueve la protección de otros derechos civiles y políticos, ya que los procesos judiciales que están abiertos al escrutinio público permiten la identificación de las violaciones de dichos derechos.

Razones instrumentales: La Justicia Abierta fortalece el sistema de derecho al contar con actores y procesos judiciales que son transparentes y sujetos a supervisión independiente. Esto, a su vez, fomenta un crecimiento y desarrollo equitativo pues el sistema de derecho es

2. Naciones Unidas, “Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”, 1966. Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>

3. Naciones Unidas, Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948. Disponible en: <https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=spn>

un elemento clave para frenar la corrupción, disminuir el abuso de poder y garantizar el acceso a servicios públicos. Por último, la Justicia Abierta facilita la resolución de conflictos. Las reformas de Justicia Abierta conllevan a instituciones más justas y, por lo tanto, más legítimas a los ojos de los ciudadanos, quienes pueden depender de ellas para resolver conflictos de manera pacífica.

El valor de la plataforma de OGP

OGP reúne a reformadores de gobierno y líderes de la sociedad civil para establecer planes de acción que ayudan a crear Gobiernos más incluyentes que responden a las necesidades de la ciudadanía. La plataforma de OGP ofrece:

Cocreación de políticas: El involucramiento de la sociedad civil es uno de los aspectos fundamentales del modelo de OGP.⁴ Todos los Gobiernos locales y nacionales de OGP en América Latina sostienen foros regularmente para determinar prioridades de Gobierno Abierto, de manera conjunta. Los foros ofrecen a la sociedad civil y al público un mayor acceso a los tomadores de decisión y también son un espacio para que puedan influenciar las decisiones políticas.

Vínculos entre sectores distintos: El proceso de OGP es por naturaleza multisectorial, por lo que facilita la articulación entre quienes abogan por la Justicia Abierta y otras instituciones gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil. En algunos países, entre ellos Nigeria y Bosnia y Herzegovina, los ministerios de justicia incluso coordinan el proceso de OGP en el país.

Red global de ideas y experiencias: OGP permite el intercambio de ideas, innovaciones, éxitos y fracasos. Casi el 80% de funcionarios públicos que trabajan con OGP aprovechan los intercambios con sus pares en otros países. Un ejemplo de ello es la coalición de justicia que se lanzó en la Cumbre Mundial de OGP en Canadá en el 2019.

Proceso de aprendizaje y rendición de cuentas: El Mecanismo de Revisión Independiente (IRM, por sus siglas en inglés) produce informes anuales, redactados por investigadores nacionales y revisados

4. OGP, “Estándares de Participación y Cocreación de OGP”, 2018. Disponible en: <https://www.opengovpartnership.org/estandares-de-participacion-y-cocreacion-de-ogp/>

por expertos internacionales, que promueven la rendición de cuentas, ofrecen recomendaciones y estimulan el diálogo.⁵

Oportunidades de reconocimiento internacional: OGP puede servir como un vehículo para avanzar en la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y asegurar que las metas del Objetivo 16 se conviertan en reformas concretas.⁶ Además, OGP facilita vínculos con organizaciones de la sociedad civil y organismos multilaterales que pueden brindar apoyo técnico para la implementación de reformas en materia de justicia abierta.

El estado de la Justicia Abierta en OGP

Avances a nivel mundial

Los compromisos vinculados al mejoramiento del sistema de justicia son frecuentes en los planes de acción de OGP.⁷ Dos tercios de los miembros de la Alianza (68 de 98 en total) han asumido por lo menos un compromiso en materia de justicia. Desde la creación de OGP en 2011, se han producido casi 300 compromisos que buscan robustecer el sistema de justicia. Aproximadamente la mitad de ellos puede considerarse como reformas de Justicia Abierta.

Vale mencionar, además, que los compromisos sobre Justicia Abierta son más efectivos que otros. Según el IRM, el 25% de los compromisos relacionados con la Justicia Abierta contribuyeron en gran medida a mejorar las comunidades que sirven. En comparación, para el resto de compromisos de OGP esta cifra alcanza tan solo el 19%.

5. *Ibíd.*, “Acerca del IRM”. Disponible en: <https://www.opengovpartnership.org/es/process/accountability/about-the-irm/>

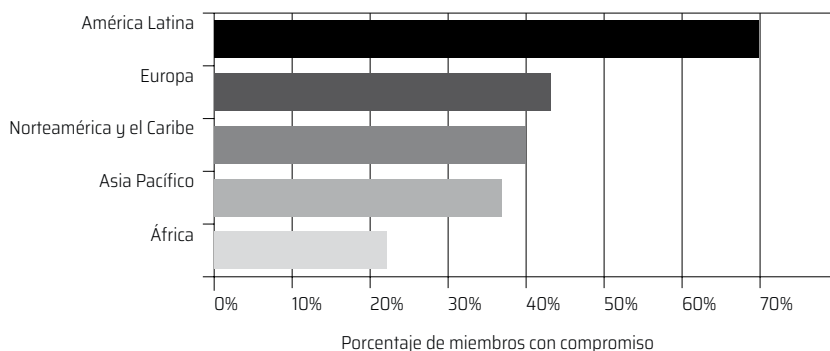
6. *Ibíd.*, “Implementando ODS16+ a través de Open Government Partnership”, 2019. Disponible en: <https://www.opengovpartnership.org/es/documents/implementing-sdgt-6-through-the-open-government-partnership/>

7. Los compromisos sobre justicia se definen como compromisos asumidos tanto por órganos del Poder Judicial como por los Ministerios de Justicia dentro del Poder Ejecutivo.

Avances a nivel regional

En su conjunto, América Latina representa la región más activa de OGP en materia de Justicia Abierta. De hecho, los gobiernos de la región asumieron casi la mitad de todos los compromisos en este ámbito. Entre los países con mayor número de compromisos se encuentran Argentina y Uruguay con diez compromisos, Perú con siete y Colombia, Costa Rica y Paraguay con seis. Además de los Gobiernos nacionales, los Gobiernos subnacionales de Buenos Aires (Argentina) y Jalisco (México) también han abordado el tema en sus planes de acción. La Figura 1 muestra el porcentaje de miembros por región que han asumido un compromiso relacionado con la Justicia Abierta.

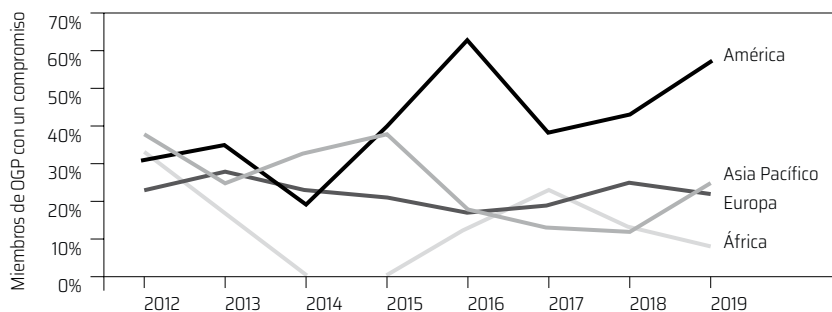
Figura 1. Los países latinoamericanos han asumido más compromisos sobre Justicia Abierta que otras regiones



Por otro lado, cabe notar que el número de compromisos sobre Justicia Abierta en la región está aumentando, sobre todo desde 2015, tal vez debido a la inclusión de la Meta 16 sobre justicia en la Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas. No sorprende, entonces, que el número de instituciones judiciales involucradas en el proceso de OGP también haya crecido. Algunos ejemplos incluyen el Tribunal Supremo Electoral en Brasil, la Corte Suprema de Justicia en Honduras y Perú, la Procuración Penitenciaria de la Nación en Argentina y el Consejo de Estado en Colombia. La Figura 2 muestra

el porcentaje de miembros de OGP en la región que están implementando compromisos con enfoque en la Justicia Abierta.

Figura 2. El porcentaje de países en América que implementan compromisos sobre Justicia Abierta va en aumento

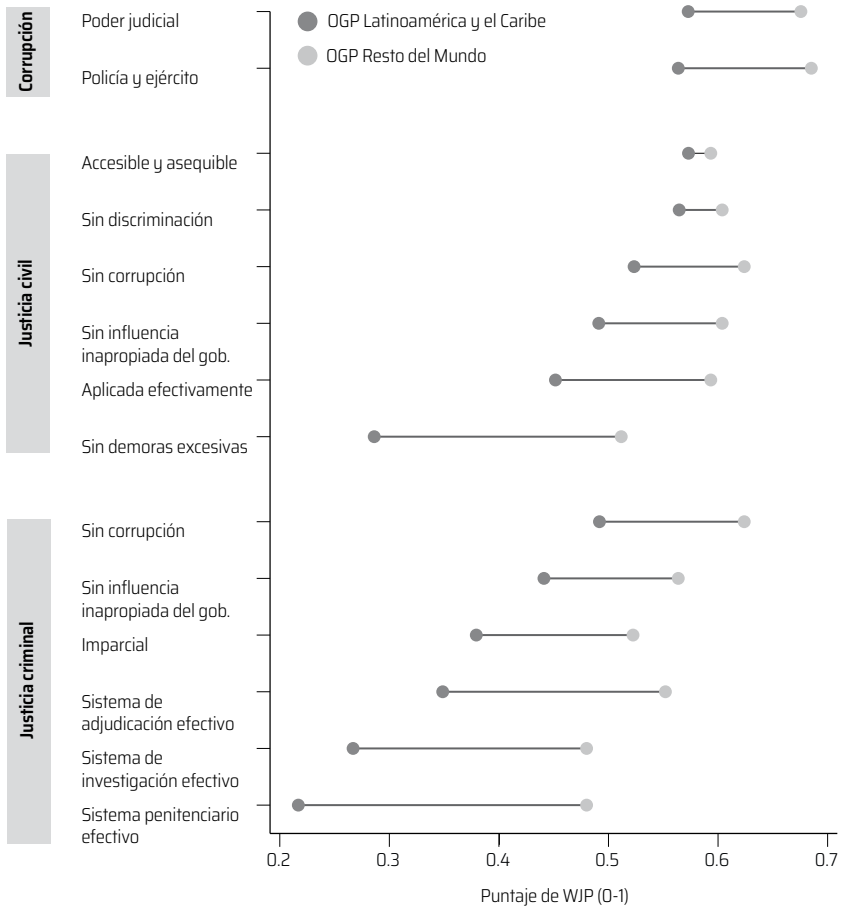


Desafíos a nivel regional

Si bien los países de OGP están asumiendo nuevos compromisos en materia de Justicia Abierta, los sistemas judiciales en la región aún presentan deficiencias significativas. Según los últimos datos del Índice de Estado de Derecho del Proyecto de Justicia Mundial (WJP, por sus siglas en inglés), los países de América Latina están detrás de otras regiones en lo que se refiere a la integridad y la eficacia del sistema judicial.⁸ La Figura 3 compara los puntajes de los países de América Latina y el Caribe que participan en OGP con aquellos de otras regiones. El gráfico revela deficiencias en distintas esferas del sistema judicial, entre ellas la corrupción judicial, la ineficiencia de los procesos judiciales y el limitado acceso a la justicia. También indica que los problemas van más allá del Poder Judicial y abarcan otros actores legales, por ejemplo, el sistema penitenciario, la policía y el sistema de justicia civil. Este análisis subraya la necesidad de invertir en varias instituciones judiciales y establecer sistemas rigurosos de supervisión independiente en la región.

8. World Justice Project, *Rule of Law Index*, 2020. Disponible en: <https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/wjp-rule-law-index-2020>

Figura 3. Los países en América Latina se están quedando atrás en la integridad y eficacia del sistema de justicia

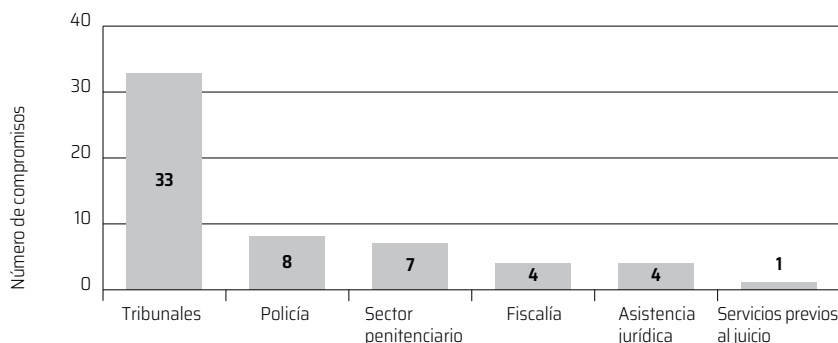


La brecha entre los desafíos y los compromisos

Aunque los compromisos asumidos por los Gobiernos de la región constituyen un primer paso importante, no llegan a abordar la totalidad de los desafíos que afrontan los sistemas judiciales. Por ejemplo, las reformas de Justicia Abierta realizadas por medio de OGP tienden a centrarse en el sistema de las cortes, dejando de lado por lo general

otros actores importantes, como las fiscalías, la policía, los organismos que brindan asistencia jurídica y las instituciones penitenciarias. La Figura 4 refleja la distribución de actores del sistema judicial involucrados en los compromisos asumidos hasta la fecha. Como se describió en la sección anterior, la Justicia Abierta requiere la intervención de varios sectores del sistema judicial, lo cual hasta ahora no se ha visto reflejado en los planes de acción de OGP.

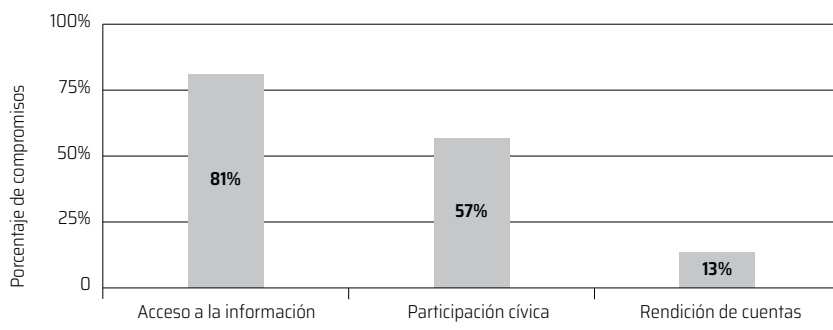
Figura 4. La mayoría de los compromisos sobre Justicia Abierta afecta a los tribunales⁹



Otra discrepancia entre los desafíos que enfrenta América Latina y las soluciones propuestas es el énfasis de estas últimas en la transparencia. La Figura 5 muestra la distribución de los compromisos sobre Justicia Abierta en la región según los tres valores principales de OGP. El gráfico evidencia que muy pocos compromisos atañen a la rendición de cuentas, que según el IRM se define como la generación o mejora de oportunidades para asegurar que los funcionarios públicos se hagan responsables de sus acciones. La mayor parte de los compromisos más bien son reformas en materia de transparencia, principalmente. De hecho, un tercio de los compromisos sobre Justicia Abierta en la región tienen que ver con la publicación de datos abiertos, un tema que debe ir acompañado de iniciativas que promuevan la participación del público en la toma de decisiones y que obliguen a los oficiales judiciales a rendir cuentas al público para maximizar su impacto.

9. Las categorías no se excluyen mutuamente, ya que un solo compromiso puede afectar a varios actores.

Figura 5. La mayoría de los compromisos sobre Justicia Abierta se centran en el acceso a la información¹⁰



Ejemplos de compromisos innovadores

Reformas de los tribunales

Tal como se mencionó anteriormente, la mayoría de los compromisos en materia de Justicia Abierta son reformas que afectan a los tribunales. Varios miembros de OGP han arrojado resultados particularmente positivos en este ámbito. Los compromisos a continuación son ejemplos de reformas innovadoras que brindan una especie de hoja de ruta para otros países que están considerando acciones similares.

Argentina: Transparencia de los tribunales nacionales y locales

Argentina es uno de los únicos países de OGP que ha asumido compromisos relacionados con la Justicia Abierta en cada uno de sus cuatro planes de acción. Además, según el IRM, es el país de OGP que ha obtenido el mayor número de resultados significativos en la materia. Ejemplos de ello incluyen la creación de un nuevo portal de datos abiertos sobre justicia¹¹ y su posterior expansión para incluir datos sobre los

10. Las categorías no se excluyen mutuamente, ya que un solo compromiso puede tener varios componentes.

11. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Portal de Datos Abiertos de la Justicia Argentina. Disponible en: <http://datos.jus.gob.ar/>

sistemas judiciales a nivel subnacional,¹² así como una serie de diálogos presenciales y virtuales sobre las políticas del Ministerio de Justicia.¹³

Cabe destacar, además, que surgieron dos compromisos en el plan de acción de 2017-2019 en respuesta a la baja confianza de los argentinos en el sector de justicia y las dificultades que encuentran en acceder a información sobre su funcionamiento.¹⁴ Ambos compromisos tenían como meta mejorar la transparencia de los jueces. Por un lado, el Gobierno publicó información sobre las diferentes etapas del proceso de selección de magistrados,¹⁵ junto con un mapa interactivo que muestra los concursos en trámite por jurisdicción para la selección de magistrados.¹⁶ Por el otro lado, el Gobierno publicó en formatos abiertos información sobre el estado de procesos de denuncias a magistrados, tanto en trámite como cerrados, además de un tutorial que explica cada aspecto de los datos disponibles.¹⁷

A nivel local también se han destacado reformas similares. La Ciudad de Buenos Aires incluyó compromisos en materia de Justicia Abierta en sus dos planes de acción de OGP. En 2017, el Tribunal Superior de Justicia creó un portal de datos abiertos y empezó a divulgar sus sentencias y resoluciones, así como datos sobre los procesos electorales.¹⁸ Más recientemente, en su plan de acción que abarca el período 2018-2020, el Gobierno se comprometió a seguir publicando

12. Pousadela, Inés M., “Mecanismo de Revisión Independiente (IRM): Informe sobre el Diseño del III Plan de Acción de Argentina, 2017-2019”. Disponible en: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/05/Argentina_Design-Report_2017-2019.pdf

13. OGP, Plataforma “Justicia 2020” (AR0030). Disponible en: <https://www.opengovpartnership.org/es/members/argentina/commitments/ar0030/>

14. Según la última edición del Latinobarómetro, solamente el 24% de los argentinos confían “mucho” o “algo” en el Poder Judicial.

15. Pousadela, Inés M., *op. cit.*, pp. 10-11.

16. Consejo de la Magistratura, Mapa Dinámico de Concursos. Disponible en: <http://consejoabierto.pjn.gov.ar/mapadeconcursos/>

17. Consejo de la Magistratura, Denuncias a magistrados en trámite, 2019. Disponible en: <http://consejoabierto.pjn.gov.ar/novedadesext/index.php/2019/06/07/denuncias-a-magistrados-en-tramite/>

18. Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Iniciativa de Datos Abiertos. Disponible en: <https://datos.tsjbaires.gov.ar/>

información sobre los tres poderes públicos.¹⁹ Un resultado concreto de este esfuerzo es el Laboratorio de Justicia Abierta e Innovación (JusLab), creado con el objetivo de generar un espacio que permita la cocreación y difusión de políticas de justicia abierta.²⁰

Colombia: Transparencia y rendición de cuentas en el Consejo de Estado

En los últimos años, el sistema de justicia colombiano se ha visto envuelto en varias acusaciones de corrupción de alto perfil.²¹ Uno de los ejemplos más visibles fue la suspensión (y luego la condena) de Jorge Pretelt, magistrado de la Corte Constitucional, por haber solicitado una remuneración para influir en el resultado de una tutela, un proceso legal que sirve para proteger los derechos fundamentales del individuo.²²

En este contexto, el Consejo de Estado (el Tribunal Administrativo Superior de Colombia) estableció la Comisión de Transparencia y Rendición de Cuentas, que asumió la tarea de implementar programas de Justicia Abierta. Como parte del primer compromiso de OGP adoptado por una entidad de la Rama Judicial en Colombia, el Consejo de Estado empezó a publicar todas las decisiones de la Corte, tales como los fallos judiciales y los comunicados, todas acompañadas de un resumen y del documento resolutivo. Asimismo, el Consejo empezó a divulgar información sobre sus funcionarios públicos, su agenda de trabajo y manuales de procedimiento para varios procesos judiciales, entre ellos la tutela. Según las organizaciones de la sociedad civil que acompañaron el proceso, nunca antes se había dado el caso en el que los magistrados de una Alta Corte se abrieran de esta manera con la sociedad civil.²³

19. OGP, Acceso al Gobierno (BUE0006). Disponible en: <https://www.opengovpartnership.org/members/buenos-aires-argentina/commitments/BUE0006/>

20. Consejo de la Magistratura, Primera reunión del año del JusLab, 2020. Disponible en: <https://consejo.jusbaires.gob.ar/primer-reunion-del-ano-del-juslab>

21. Semana, “Los increíbles casos de jueces y fiscales corruptos”, 2015. Disponible en: <https://www.semana.com/nacion/articulo/corrupcion-en-la-justicia-agrieta-la-confianza/438637-3/>

22. “El caso de Jorge Pretelt”, en *El Espectador*, 2016. Disponible en: <https://www.elespectador.com/opinion/editorial/el-caso-de-jorge-pretelt-articulo-651120/>

23. Bonivento, José Hernández, “Informe de fin de término de Colombia 2015-2017”, IRM, 2018. Disponible en: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2018/07/Colombia_End-of-Term_Report_2015-2017.pdf

No obstante, ante la sospecha de nuevos casos de corrupción de la Rama Judicial y bajos niveles de confianza en el sistema de justicia por parte de la ciudadanía,²⁴ el Consejo de Estado se comprometió nuevamente, en el plan de acción más reciente de Colombia (2017-2019), a implementar una variedad de herramientas digitales con el propósito de profundizar las reformas de transparencia ya realizadas.²⁵ Algunos ejemplos de las herramientas previstas incluyen un espacio virtual en el que se puedan seguir los procesos de elección de los magistrados y un buzón virtual para recibir quejas, reclamos y sugerencias por parte de la ciudadanía.

Costa Rica: Desarrollo del Observatorio Judicial

Así como Argentina, Costa Rica también asumió compromisos sobre Justicia Abierta en cada uno de sus cuatro planes de acción de OGP. Entre las acciones propuestas hasta la fecha, están la creación de nuevas instancias de participación ciudadana en el Poder Judicial,²⁶ el fortalecimiento de las Casas de Justicia (centros comunitarios a los cuales los ciudadanos pueden acudir para resolver conflictos vecinales)²⁷ y el diseño e implementación de una política de Justicia Abierta.²⁸

En su plan de acción más reciente, que comprende el período 2019-2021, el Gobierno aborda el reto de la sobrecarga de trabajo para los jueces y otros funcionarios judiciales, que a su vez ha contribuido a un retraso contundente en la resolución de casos y ha impedido la administración efectiva de justicia. Aunque el Poder Judicial publica información en línea sobre varios aspectos del sistema de justicia, entre ellos

24. OGP, “Colombia Informe sobre el Diseño del Plan de Acción 2017-2019”, IRM, 2020. Disponible en: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/02/Colombia_Design_Report_2017-2019_for-public-comment.pdf

25. *Ibidem*, “Fomento de la confianza y fortalecimiento de la transparencia y la rendición de cuentas en el Consejo de Estado” (CO0071). Disponible en: <https://www.opengovpartnership.org/es/members/colombia/commitments/CO0071/>

26. *Ibidem*, “Política de participación ciudadana del Poder Judicial” (CR0040). Disponible en: <https://www.opengovpartnership.org/es/members/costa-rica/commitments/cro040/>

27. *Ibidem*, “Casas de Justicia” (CR0042). Disponible en: <https://www.opengovpartnership.org/es/members/costa-rica/commitments/cro042/>

28. *Ibidem*, “Política de justicia abierta” (CR0053). Disponible en: <https://www.opengovpartnership.org/es/members/costa-rica/commitments/cro053/>

los casos, los presupuestos e información de contacto del personal, la información no está estructurada de manera que la ciudadanía o las autoridades judiciales puedan monitorear fácilmente el funcionamiento de la institución. Sin un registro claro de los avances o retrasos en la solución de casos judiciales, no es posible una toma de decisiones con base empírica. Por este motivo, el Gobierno de Costa Rica se comprometió a colaborar con la ciudadanía para que la información judicial publicada en el sitio *web* del Poder Judicial sea más gráfica y simple.²⁹

La nueva plataforma, que se denomina “Observatorio Judicial”, permitirá a la ciudadanía monitorear varios indicadores, como el número de procesos judiciales existentes y su duración, desglosados por región, circuito, materia y oficina judicial, a través de mapas y otras interfaces gráficas de uso sencillo. Por último, nuevos espacios de consulta brindarán la oportunidad a los ciudadanos de discutir periódicamente los datos con los funcionarios públicos encargados así como hacer propuestas de mejora para reducir los retrasos.

Reformas de otras esferas del sector de justicia

Si bien la mayoría de los compromisos en materia de Justicia Abierta se centran en las cortes, algunos países se han comprometido a reformar otras áreas del sector judicial. Por ejemplo, Panamá intentó establecer un consejo consultivo integrado por la Policía Nacional y representantes de la sociedad civil,³⁰ y Brasil trató de publicar los resultados de las inspecciones carcelarias.³¹ Aunque estos compromisos son muy poco comunes, a continuación se presentan ejemplos recientes, algunos que generaron resultados tangibles y otros que representan ideas prometedoras que puedan servir de punto de partida para otros países.

29. *Ibidem*, “Desarrollar el Sistema de Observatorio Judicial” (CRO066). Disponible en: <https://www.opengovpartnership.org/es/members/costa-rica/commitments/CRO066/>

30. OGP, Consejos Asesores de Seguridad Pública (PA0018). Disponible en: <https://www.opengovpartnership.org/es/members/panama/commitments/pa0018/>

31. *Ibidem*, “Prevención de la tortura y los tratamientos medios, inhumanos o humillantes en el sistema penitenciario” (BRO091). Disponible en: <https://www.opengovpartnership.org/es/members/brazil/commitments/bro091/>

Argentina: Datos abiertos sobre el sistema penitenciario y la asistencia jurídica

En los últimos años se ha reportado una serie de violaciones severas de derechos humanos en las cárceles argentinas. Según Human Rights Watch, en algunos casos las fuerzas de seguridad hicieron un uso excesivo de la fuerza, detuvieron a niños y abusaron de ellos.³² Por su parte, la Procuración Penitenciaria de la Nación (PPN), el organismo encargado de proteger los derechos humanos en el sistema penitenciario argentino, documenta cientos de casos anuales de tortura de personas detenidas.³³ Ante estas violaciones, facilitadas por la falta de transparencia, el Gobierno se comprometió a la apertura del sistema penitenciario a lo largo de dos planes de acción de OGP.

Como parte de un compromiso realizado en 2017, el Gobierno creó y publicó una base de datos con las recomendaciones emitidas por la PPN, sus características, su impacto y las acciones de seguimiento.³⁴ Esta información no era de acceso público previo a la reforma. La base de datos fue fruto de una colaboración con la sociedad civil y la academia, lo que aseguró que la versión final sirviera como una herramienta efectiva de monitoreo.³⁵

El Gobierno asumió otro compromiso en la materia en su plan de acción nacional de 2019-2021. Esta vez la meta es establecer un Diagnóstico Federal Penitenciario. El propósito de este diagnóstico es poner a disposición del público información oficial sobre el funcionamiento de los centros penitenciarios, prestando especial atención a la protección de los derechos humanos. El estudio anual será diseñado de manera colaborativa entre el Gobierno, organizaciones de la sociedad civil, expertos y académicos.³⁶

32. Human Rights Watch, Argentina: Eventos de 2019, 2020. Disponible en: <https://www.hrw.org/es/world-report/2020/country-chapters/336398>

33. Procuración Penitenciaria de la Nación, “La situación de los derechos humanos en las cárceles federales de la Argentina”, Buenos Aires, 2020. Disponible en: <https://ppn.gov.ar/pdf/publicaciones/Informe-anual-2019.pdf>

34. Procuración Penitenciaria de la Nación, Base de datos de recomendaciones presentadas por la PPN, p. 16. Disponible en: <http://datos.ppn.gov.ar/dataset/base-de-datos-de-recomendaciones-presentadas-por-la-ppn>

35. Pousadela, Inés M., *op. cit.*, pp. 41-42.

36. OGP, Diagnóstico Penitenciario Federal (AR0088). Disponible en: <https://www.opengovpartnership.org/es/members/argentina/commitments/AR0088/>

Por otra parte, el Gobierno argentino también abordó otra área del sector judicial que no figura en muchos planes de acción: la transparencia y supervisión de la asistencia jurídica. Uno de los resultados del nuevo portal de datos abiertos sobre justicia, mencionado anteriormente, es la publicación de datos relacionados con el acceso a la justicia.³⁷ Ejemplo de ello es la información sobre los Centros de Acceso a Justicia (CAJ), a saber, la ubicación de los centros, el número y tipo de consultas efectuadas y la demográfica de las personas atendidas. El Gobierno de la provincia de Santa Fe, Argentina, también avanzó en este campo, a través de un nuevo portal de datos abiertos creado en el marco de su primer compromiso de OGP en 2017, que ofrece una serie de estadísticas sobre el Servicio Público Provincial de Defensa Penal.³⁸ Para mayor información sobre el acceso a la justicia en sí, que va más allá del ámbito de este artículo, consulte la primera parte de la serie de políticas de justicia de OGP: Acceso a la Justicia.³⁹

México: Registro de personas detenidas y desaparecidas

Hasta la fecha se han identificado más de 73.000 personas desaparecidas o no localizadas en México.⁴⁰ La gran mayoría de los casos fueron reportados desde 2006, cuando se inició la llamada guerra contra el narcotráfico. Como respuesta al aumento en el número de personas desaparecidas y detenidas, así como la escasez de información sobre ellas,⁴¹ el Gobierno mexicano realizó dos compromisos clave en materia de seguridad y justicia en su plan de acción nacional de 2013-2015. Por un lado, estableció el Sistema de Consulta de Detenidos, un registro electrónico que contiene información sobre las

37. *Ibidem*, Portal de Datos Abiertos de la Justicia Argentina. Disponible en: <http://datos.jus.gob.ar/>

38. Provincia de Santa Fe, Datos Abiertos. Disponible en: <https://www.santafe.gob.ar/datosabiertos/>

39. OGP, "Justice Policy", Series, 2019. Disponible en: <https://www.opengovpartnership.org/documents/justice-policy-series-part-i-access-to-justice/>

40. "En México hay más de 73 mil personas desaparecidas: Segob, 2020", en *El Universal*. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/en-mexico-hay-mas-de-73-mil-personas-desaparecidas-segob>

41. Rojo, Almudena Ocejo, "Primer informe de fin de término", IRM, 2017, p. 27. Disponible en: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2017/05/Mexico_EO_TR_2013-2015_o.pdf

personas detenidas bajo la jurisdicción federal y puestas a disposición del Ministerio Público.⁴² Los datos permiten al público identificar la fecha en la que alguien fue detenido, la razón y el lugar de su detención. El uso del nuevo sistema ha fomentado un mejor acceso a la información sobre los arrestos. Previo al establecimiento del sistema en 2015, en casi el 90% de los casos había un lapso de más de 48 horas entre el momento del arresto y la publicación de información al respecto. Un año después de la creación del sistema, esta cifra disminuyó a 75%, según la Oficina de la Presidencia de la República.⁴³

Por otro lado, el Gobierno fortaleció el Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED).⁴⁴ Algunas de las mejoras incluyen la eliminación de registros duplicados, la creación de una guía que describe las diferentes fases del procedimiento penal, y aún más importante, la inclusión de datos sobre las investigaciones abiertas por desaparición forzada. Esto permite al público monitorear la aplicación apropiada de los protocolos de averiguación y brindar seguimiento a casos individuales. Entre los impactos concretos del compromiso se cuentan varias investigaciones periodísticas que utilizaron el sistema como fuente de información. Ejemplo de ello es el proyecto “Desaparecidos” desarrollado por el diario *El Universal*, que muestra el número y la demográfica de las personas desaparecidas durante el transcurso de los años, junto con historias de las desapariciones.⁴⁵

Conclusión

El Gobierno Abierto, y por ende la Justicia Abierta, es fundamental para fortalecer la legitimidad y la confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas. Si bien se ha registrado un aumento en el número de

42. Fiscalía General de la República, “Sistema de Consulta de Detenidos”, 2016. Disponible en: <https://www.gob.mx/fgr/articulos/sistema-de-consulta-de-detenidos-23014>

43. Rojo, Almudena Ocejo, *op. cit.*, p. 26.

44. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas. Disponible en: <https://rnped.segob.gob.mx/>

45. “Desaparecidos”, en *El Universal*, 2015. Disponible en: <https://interactivo.eluniversal.com.mx/desaparecidos/mexico.html>

compromisos de OGP sobre Justicia Abierta en América Latina, se deben ampliar y profundizar estas reformas. Los pasos a seguir incluyen:

- Asumir nuevos compromisos en materia de Justicia Abierta, cocreados por el Gobierno y la sociedad civil.
- Involucrar a nuevos actores en el proceso de OGP para abordar problemas en diferentes partes del sistema judicial.
- Identificar las formas de fortalecer la supervisión pública y la independencia de las instituciones judiciales para así asegurar la calidad e integridad de los procesos judiciales. En el informe más extenso titulado “Open Justice in the Open Government Partnership” (en prensa), parte de la serie de políticas de justicia de OGP, se encuentran recomendaciones específicas para cada uno de los actores legales mencionados más arriba.

Transparencia en el Poder Judicial brasileño. Elementos para la construcción de una Agenda de Justicia Abierta

Jorge Machado*, Vanessa Meneguetti** y Gisele Craveiro***

Introducción

La posibilidad de los ciudadanos y ciudadanas de informarse sobre la administración y el funcionamiento de las instituciones públicas, ejercer fiscalización y participar constituye elemento central de un sistema democrático a través de sus representantes. El ejercicio de la ciudadanía es un elemento clave para el fortalecimiento de la democracia y hacer que ella pueda reflejar los intereses colectivos, reduciendo tensiones y conflictos sociales. En ese sentido, transparencia, control social y participación en los asuntos gubernamentales son elementos tan centrales como naturales para el desarrollo de la

* Profesor asociado de la Escuela de Artes, Ciencias y Humanidades (EACH) de la Universidad de San Pablo (USP). Docente y orientador del Programa de Posgraduación en Participación Política y Cambio Social de la USP. Es uno de los coordinadores del COLAB-USP (Co-Laboratorio de Desarrollo y Participación). Es Doctor en Sociología por la Universidad de Granada (2001) y realizó un posdoctorado junto al Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Campinas (2003-4).

** Abogada por la Universidad de São Paulo (USP). En curso la maestría en Ciencias Humanas y Sociales de la Universidad Federal do ABC. Miembro del grupo de investigación Colaboratorio de Desarrollo y Participación de la USP (Colab-USP) y del grupo de investigación Seguridad, Violencia y Justicia (SEVIJU). Fue funcionaria de la Corte de Justicia de São Paulo y de la Municipalidad de San Pablo, donde trabajó en el Programa São Paulo Aberta y en la Controladuría General Municipal. Cofundadora del Instituto de Governo Aberto (IGA) que trabaja para fortalecer la democracia, apoyando a gobiernos y organizaciones en iniciativas de apertura, transparencia y participación social, además de reconocer a jóvenes líderes ciudadanos para la acción colectiva y local.

*** Profesora del Programa de Posgraduación en Cambio Social y Participación Política (PROMUSPP) y también de los cursos de Gestión de Políticas Públicas y de Sistemas de Información de la Escuela de Artes, Ciencias y Humanidades de la Universidad de San Pablo (EACH-USP). Coordinadora del COLAB-USP Colaboratorio de Desarrollo y Participación de USP.

ciudadanía y el perfeccionamiento de la propia democracia y constituyen los pilares de una Justicia Abierta.^{1 2 3}

Lo que llamamos hoy transparencia tiene su origen en el principio de la publicidad; este concepto es utilizado por los clásicos del pensamiento liberal para denominar lo que consideran una característica normativa del Estado liberal-democrático. Para Kant,⁴ normas, políticas y decisiones que precisen del secreto para tornarse efectivas no pueden ser consideradas morales. Bentham,⁵ a su vez, comprende la publicidad como un mecanismo para evitar el abuso del poder político por parte de autoridades.

En el lenguaje de la gestión pública, la transparencia se ve como un principio de la administración pública, que traduce la participación del ciudadano y de las organizaciones de la sociedad civil a través de la supervisión, fiscalización y control de las acciones del poder público y en el seguimiento de ejecución de políticas gubernamentales.⁶ La publicidad, por lo tanto, se estableció a lo largo de la historia como mecanismo de contención de arbitrariedades y favorece el control por parte de los ciudadanos, configurando una interface entre aquellos que toman decisiones e implementan políticas públicas y la población en general.

El foco de este trabajo se da en la transparencia, pues entendemos que sin ella, participación y *accountability* (rendición de cuentas) son se-

1. Jiménez-Gómez, Carlos E., “Hacia el Estado abierto: justicia abierta en América Latina y el Caribe”, en Naser, Alejandra; Ramírez-Alujas, Álvaro y Rosales, Daniela, *Desde el Gobierno Abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*, Santiago, CEPAL, LC/PUB. 2017/9-P, 2017, pp. 231-251.

2. Elena, Sandra; García, J. Manuel y Mercado, Gabriel (orgs.), *Justicia Abierta: aportes para una agenda en construcción*, Ediciones Saij, Biblioteca Digital del Ministerio de Justicia de la Nación, 2018. Disponible en: <http://www.bibliotecadigital.gob.ar/items/show/1818> [Fecha de consulta: 09/10/2020].

3. Heller, Mariano (org.), *Justicia abierta*, Buenos Aires, Editorial Jusbaire, 2019.

4. Kant, Immanuel, *A paz perpétua: un proyecto filosófico* (1795) (trad. de Artur Mourão), Covilhã, Lusofia Press, 2008. Disponible en: http://www.lusosofia.net/textos/kant_immanuel_paz_perpetua.pdf [Fecha de consulta: 20/08/2020].

5. Bentham, Jeremy, “Of Publicity. Chap 2 of Essay on Political Tactics”, en *The Works of Jeremy Bentham*, Edinburgh, William Tait, 1839.

6. Craveiro, Gisele; Machado, Jorge y Rizzi, Ester, “Os desafios do Controle Social no Sistema de Justiça Brasileiro”, en *Revista de Direitos e Garantias Fundamentais*, vol. 19, N° 3, sept./dic., 2018. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.18759/rdgf.v19i3.1663> [Fecha de consulta: 20/08/2020].

veramente perjudicados. En la primera parte de este trabajo hacemos un análisis de las principales investigaciones y relevamientos sobre el Poder Judicial brasileño, que revelan un diagnóstico de los problemas a enfrentar. Por fin, a título de conclusión, presentamos elementos para la formulación de una Agenda de Justicia Abierta brasileña que, considerando las similitudes históricas y culturales entre los países de Latinoamérica, puede tener utilidad para el diseño de reformas que profundicen la transparencia del poder judicial en la región.

Panorama sobre el Poder Judicial en Brasil

El Poder Judicial brasileño se organiza a partir de una estructura compleja y descentralizada. Es uno de los poderes de la nación, así como el Ejecutivo y el Legislativo que son independientes entre sí. Por aquí, se adopta el sistema de la unicidad jurisdiccional que atribuye con exclusividad al Judicial la interpretación y la aplicación de la ley al caso en concreto, siempre que este sea previamente promovido.

Aun con el proceso de redemocratización que puso fin a una dictadura de más de dos décadas y estableció la Constitución Ciudadana en 1988,⁷ el modelo jurídico-constitucional adoptado no fue suficiente para evitar permanencias autoritarias en las prácticas, concepciones y representaciones sociales del sistema de justicia. Los derechos humanos son comúnmente olvidados y moralidades conservadoras impregnan los procedimientos promoviendo el distanciamiento con la población. Aunque el sistema de justicia no sea un bloque homogéneo, es posible afirmar la existencia de un significativo cuerpo jurídico que camina en el sentido de reforzar exclusiones, paradigmas propios de la desigualdad, privilegios y jerarquías, lo que ocurre debido a barreras organizacionales y a la ausencia de reformas más profundas de las instituciones jurídicas.⁸

La Constitución establece, en su artículo 92, los órganos del Poder Judicial, siendo ellos la Suprema Corte de Justicia, el Consejo Nacional de Justicia, el Tribunal Superior de Justicia, el Tribunal Superior del Trabajo,

7. Brasil, *Constituição da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, Senado, 1988.

8. Azevedo, Rodrigo Ghiringhelli y Sinhoretto, Jacqueline, "O sistema de justiça criminal na perspectiva da antropologia e da sociologia", en *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, N° 84, BIB, 2018, pp. 188-215.

los Tribunales Regionales Federales y Jueces Federales, los Tribunales y Jueces del Trabajo, los Tribunales y Jueces Electorales, los Tribunales y Jueces Militares, los Tribunales y Jueces de los Estados y del Distrito Federal y Territorios, atribuyendo competencias específicas y temáticas para cada uno de ellos.

Sumado a eso, las dimensiones continentales del país todavía imponen divisiones territoriales entre los estados, partidos/jurisdicciones y regiones. Toda esa complejidad organizacional favorece el cierre del Poder Judicial, lo distancia de la comprensión pública y restringe el acceso de la sociedad.

En la mayoría de los casos, los jueces de los Estados, del Distrito Federal y Territorios, jueces militares, electorales, del trabajo y federales representan la instancia inicial de juicio, o sea, la primera oportunidad de análisis y juicio de un conflicto o situación por un magistrado. Los Tribunales de Justicia de los Estados y del Distrito Federal y Territorios, así como los Tribunales Militares, Electorales y del Trabajo funcionan como instancias de apelación, posibilitando la revisión de decisiones anteriormente concedidas en instancias inferiores, además de actuar en la dimensión administrativa estatal o regional.

Los Tribunales Superiores (Superior Tribunal de Justicia, el Tribunal Superior del Trabajo y Tribunal Superior Electoral) actúan con competencias exclusivas y, dependiendo de la materia, representan instancia de apelación especial. La Suprema Corte de Justicia, a su vez, actúa para velar por la Constitución, juzgando los casos de repercusión general sea por competencia originaria o como instancia de apelación suplementaria.

El Consejo Nacional de Justicia (CNJ) es el único órgano del Poder Judicial que no tiene competencia jurisdiccional, su actuación es exclusivamente en el ámbito administrativo con resonancia nacional. Es responsable por actividades de control y transparencia administrativa y procesal con reflejos en la política judicial, en la gestión administrativa, en la prestación de servicios a los ciudadanos y en la eficiencia de los servicios judiciales. En la práctica, desarrolla sistemas e investigaciones sobre el sistema judicial, establece metas, expide actos normativos, estandariza procedimientos, actúa como órgano estratégico y de control interno.

La actuación del CNJ particularmente importa a este estudio por ser este el organismo responsable por reglamentar y supervisar la transparencia en el ámbito del Poder Judicial.

El rumbo de la transparencia en el Poder Judicial brasileño

El acceso a la información pública en Brasil se constituye como garantía y derecho fundamental desde la Constitución Federal de 1988 (CF) que prevé en su artículo 5, inciso XXXIII, que

... todos tienen derecho a recibir de los organismos públicos informaciones de su interés, participar, o de interés colectivo o general, que serán prestadas en el plazo de la ley, bajo pena de responsabilidad, resguardadas aquellas, cuyo sigilo sea imprescindible para la seguridad de la sociedad y del Estado.

También expresa la publicidad como principio de la Administración Pública y refuerza el “acceso de los usuarios a registros administrativos y a informaciones sobre actos de gobierno”⁹ como forma de participación del usuario en la administración pública.

Con esto, se inauguró el compromiso del Estado Brasileño con las políticas de transparencia y acceso a la información pública. Desde entonces, marcos legales importantes se publicaron como la Ley de Responsabilidad Fiscal¹⁰ y la Ley de la Transparencia.¹¹

En ese contexto de pre-reglamentación del derecho de acceso a la información en Brasil, en el ámbito del Sistema de Indicadores de Percepción Social (SIPS),¹² se apuntaba al Judicial como el poder más cerrado, obteniendo una nota general abajo del satisfactorio (4,5 en una escala de 0 a 10). Las seis dimensiones (rapidez, facilidad en el acceso, costo, capacidad de producción de buenas decisiones y de resolución de los conflictos de forma justa, honestidad e imparcialidad)

9. Brasil, *Constituição da República Federativa do Brasil*, art. 37, § 3º, inc. II.

10. Ley Complementaria N° 101/2000.

11. Ley Complementaria N° 131/2009.

12. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, *Sistema de Indicadores de Percepção Social (SIPS)*, Brasília, Ipea, 2010. Disponible en: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/pdfs/SIPS/101117_sips_justica.pdf [Fecha de consulta: 20/08/2020].

resultantes de la percepción general recibieron notas inferiores a la mitad. Los ítems de imparcialidad, rapidez y honestidad fueron los peores. Entre aquellos que buscaron activamente a la Justicia para tener sus derechos efectivizados la nota alcanzada fue apenas 3,8. Los indicadores presentados en la investigación también apuntan la falta de conocimiento sobre las actividades y la frágil rendición de cuentas en el comportamiento de los órganos de la Justicia, resultando en desconfianza sobre su actuación, factor que puede explicar la mala evaluación en cuanto a la imparcialidad, rapidez y honestidad.¹³

La llegada de la reglamentación del derecho fundamental se produce más de 20 años después de la CF con la Ley de Acceso a la Información,¹⁴ también conocida como LAI, e impacta de forma tímida y lenta el escenario relativo al Judicial. La Ley de Acceso a la Información fortalece el principio de que el acceso es la regla y el sigilo la excepción; impone que las hipótesis de sigilo deben ser criteriosamente establecidas en ley y limitarse a las informaciones que impongan riesgo a la seguridad de la sociedad o del Estado, más allá de preservar los datos personales, reglamentados recientemente por la Ley de Protección de Datos Personales (LGPD). La LAI, además, exige la presentación de motivación o justificativa para el pedido de informaciones; delibera la gratuidad del suministro de informaciones por los órganos públicos, salvo que la reproducción exigiese servicios y materiales, y principalmente prevé plazos para la respuesta de los órganos públicos y la posibilidad de interposición de recursos a autoridades superiores.

Según el Right to Information (RTI) Rating, la ley brasileña es considerada buena, calificada con 108 en una escala de 0-150, está entre las veinte más completas del mundo y es la cuarta mejor de Latinoamérica, quedando atrás de México, El Salvador y Nicaragua.¹⁵ La Ley brasileña se destaca principalmente debido a su alcance, procedimientos de requisición de información y su sistema de apelaciones. Además, hace referencia al pedido de bases en formatos abiertos.

13. Ídem.

14. Brasil, Ley N° 12527, “Lei de Acesso à Informação regula o direito constitucional de acesso à informação”, en *Diário Oficial de la Nación*, Brasília, 18/11/2011.

15. CLD, “Access Info. Right to Information Rating 2020”. Disponible en: <https://www.rti-rating.org/> [Fecha de consulta: 20/08/2020].

En función de esto, la LAI está alineada a una nueva corriente de transparencia gubernamental que comenzó a desarrollarse a fines del siglo XX e inicios de este siglo XXI.¹⁶ Se trata de una corriente que defiende, además de informaciones estandarizadas en informes, que también sean proporcionados los datos en formato abierto y bajo licencias libres. Esa corriente, proveniente de los movimientos de cultura libre y cultura digital, gana fuerza por cuenta de varias organizaciones internacionales y multilaterales para recomendar como buena práctica y también buscar que esté implementada en las políticas públicas.

Por ello, cabe decir que los países que adoptaron tardíamente una Ley de Acceso a la Información tuvieron la ventaja de poder desarrollar leyes más modernas que las de los países que ya las tienen desde hace décadas. Sin embargo, tales leyes demandan para su implementación mayor esfuerzo para su cumplimiento, sea por medio de inversión de recursos materiales, humanos, mejoras en sus sistemas de información, modificaciones en los procedimientos administrativos y procesales, como también vencer barreras culturales bastante arraigadas.

En el caso de Brasil tenemos una ley amplia, ya que el deber de facilitar informaciones públicas afecta a todos los poderes de la Nación y entes federados (Nación, estados y municipios), inclusive a todos los órganos del Poder Judicial, además de los Tribunales de Cuentas y Ministerios Públicos.¹⁷ De esa forma, la ley establece el deber de los órganos del Poder Judicial de informar al Consejo Nacional de Justicia sobre las decisiones de pedidos de acceso que, en grado de recurso, negasen acceso a informaciones de interés público (artículo 19, § 2º, de la LAI), reafirmando la competencia del órgano en la supervisión de la transparencia en el Judicial. No obstante, recién en diciembre de 2015, más de 4 años después de la aprobación de la Ley de Acceso a la Información, tuvo su reglamentación en el ámbito del Poder Judicial por medio de la

16. Zuccolotto, Robson y Carvalho Teixeira, Marco Antonio, *Transparencia: aspectos conceptuales y avances en el contexto brasileño*, Brasília, Enap, 2019, pp. 34-38. Disponible en: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4161/1/Livro_Transpar%C3%Aancia%20aspectos%20conceituais%20e%20avan%C3%A7os%20no%20contexto%20brasileiro.pdf [Fecha de consulta: 01/10/2020].

17. Art. 1 de la Ley N° 12527/2011.

Resolución N° 215 de 2015, del CNJ.¹⁸ En este espacio de tiempo, entre la aprobación de la LAI y la debida reglamentación por el Consejo Nacional de Justicia, hubo controles de la transparencia en el Judicial realizados en 2013 y 2014 que revelaron pésimo desempeño (junto a órganos del Ministerio Público) en cuanto a la implementación de la ley tanto en el suministro de informaciones de forma activa como pasiva.¹⁹

En la investigación “Los Desafíos de la Transparencia en el Sistema de Justicia”²⁰ se presentó un marco preocupante. Entre los órganos del sistema de justicia, solo el Consejo Nacional del Ministerio Público respondió a más de dos tercios de los ítems analizados en la evaluación –basado en la aplicación detallada en el IAcc (Índice de Accesibilidad a Información Judicial en Internet)– adaptado para evaluar también la oferta de datos en formatos abiertos.²¹ Este mismo estudio reveló deficiencia en la oferta de informaciones consideradas importantes para un alto nivel de transparencia, tales como la divulgación de la agenda de audiencias futuras y realizadas e informaciones patrimoniales de operadores del derecho (como las declaraciones de bienes). Datos que podrían denunciar el mal funcionamiento del Judicial como informes de auditorías realizadas e informaciones sobre investigaciones y procesos disciplinarios contra jueces difícilmente están accesibles al público.

A pesar de haber editado el CNJ resoluciones anteriores a la N° 215/2015, ellas eran demasiado limitadas para ser consideradas una reglamentación de la LAI. La Resolución N° 151, por ejemplo, citada por el propio CNJ²² como responsable de garantizar el cumplimiento

18. Consejo Nacional de Justicia, Resolución N° 215, de 2015. Establece, en el ámbito del Poder Judicial, sobre el acceso a la información y la aplicación de la Ley N° 12527, de 18/11/2011.

19. Artigo 19, “Relatório de monitoramento sobre implementação da LAI em 2013”, San Pablo, 2014. Disponible en: <http://artigo19.org/wp-content/blogs.dir/24/files/2014/05/Relat%C3%B3rio-Monitoramento-LAI-2013.pdf> [Fecha de consulta: 09/09/2020]; Martins, Paula (dir.), “Informe de monitoreo sobre implementación de la LAI en 2014”, San Pablo, Artigo 19, 2015. Disponible en: <http://artigo19.org/wp-content/uploads/2015/05/Monitoramento-da-Lei-de-Acesso-%C3%80-Informa%C3%A7%C3%A3o-P%C3%BAblica-em-2014.pdf> [Fecha de consulta: 15/08/2020].

20. Craveiro, Gisele; Machado, Jorge; Angélico, Fabiano y Martins, Paula, *Desafios da transparência no sistema de justiça brasileiro*, San Pablo, 2^{da} ed., 2014.

21. Ibidem, pp. 89-90.

22. Disponible en: <https://www.cnj.jus.br/transparencia-cnj/>

de la LAI por el Judicial, se restringe a tratar la divulgación nominal de remuneraciones, omitiéndose los amplios aspectos traídos por la LAI.

La Ley de Acceso a la Información segmenta la transparencia en dos dimensiones: i) la transparencia pasiva que trata la puesta a disposición por los órganos públicos después de una solicitud de pedidos de información direccionados por ciudadanos; y, ii) transparencia activa que constituyen las informaciones puestas a disposición de forma proactiva por los órganos públicos independientemente de solicitud directa. En lo que atañe al Poder Judicial, esas dimensiones se subdividen en transparencia administrativa y procesal o jurisdiccional. La primera refleja los datos administrativos, presupuestarios, procedimentales y organizacionales de los órganos judiciales. La segunda abarca las informaciones relativas a los procesos y decisiones judiciales. Cada unidad judicial y sus respectivos Tribunales asumen responsabilidades tanto en relación a la transparencia activa como a la pasiva.

En lo que atañe a la transparencia activa administrativa, la Resolución N° 215 reforzó la necesidad de sitios electrónicos y el uso de lenguaje simple y accesible. Innovó al determinar la publicación de finalidades e objetivos institucionales y estratégicos, metas, indicadores, resultados, actos normativos, audiencias públicas realizadas y calendario de sesiones colegiadas, obligaciones no explícitas en la Ley de Acceso a la Información. Por otro lado, reglamentó la exigencia de documentación para el acceso a datos activos de remuneración del Judicial, rompiendo con el principio de la máxima divulgación. Se establecieron compromisos relativos a la transparencia jurisdiccional para las sesiones de juicio de órganos colegiados que deben ser hechas públicas en vivo por Internet siempre que sea posible y establece plazo para la divulgación de sus pautas, actas y audios.²³

En relación a la pasiva, la reglamentación propuesta por el CNJ impone doble documentación para el registro de pedidos de información, imponiendo mayor rigor en comparación con la reglamentación de otros entes administrativos. Se amplía la lista de hipótesis que permiten la denegación de acceso. A diferencia del Poder Ejecutivo Federal en Brasil que tiene la Contraloría General de la Nación como máximo órgano fiscalizador –responsable por evaluar negativas

23. Ídem.

de acceso en tercera instancia de apelación— el CNJ abdicó de participar en la etapa de apelación de los pedidos de acceso a la información.

El órgano se limitó a exigir información por comunicados mensuales a su Defensoría de las decisiones del Judicial que, en grado de recurso, negasen el acceso a informaciones y, aun en esos casos, no especifica los encaminamientos resultantes. La Resolución N° 215 descentralizó la responsabilidad al prever que cabe al presidente de cada Tribunal supervisar la implementación de la LAI, cercenando la potencialidad de actuación del Consejo en el control de los órganos, perfeccionamiento de la transparencia y madurez de una estructura interna.²⁴

Aun después de la Resolución N° 215, la implementación de la Ley de Acceso a la Información en la Justicia brasileña camina a pasos lentos en comparación con el Ejecutivo y Legislativo, como se verá en los datos siguientes, vista la complejidad del sistema jurídico, regionalizado y dividido en varios niveles, más allá de las herencias autoritarias, jerarquizadas y de distanciamiento en relación con la población. El Poder Judicial es también aquel que le parece más opaco al ciudadano común.

Cabe decir que hubo avances desde el establecimiento de normas adaptadas a la justicia, pero aún hay un largo camino para avanzar. En el informe publicado en 2016,²⁵ los resultados son alarmantes. Solo el 43,2 % de los pedidos de acceso a la información realizados recibieron respuestas. De esos, el índice de respuestas consideradas satisfactorias fue de apenas 29,6%. Ningún órgano consiguió cumplir todos los requisitos legales relativos a la transparencia activa.

En el último IAcc, de 2017, Brasil cumplía solo 46% de los ítems, posicionándose en el décimo segundo lugar entre los treinta y tres evaluados en aquel año, habiendo caído siete posiciones en relación al estudio anterior de 2014.²⁶ El débil avance se debe en parte a la renuncia del Consejo Nacional de Justicia en actuar de forma más rígida y de hecho ampliar el cumplimiento y supervisar la implementación de la Ley de Acceso a la Información entre los órganos judiciales, aplicando

24. Ídem.

25. Ídem.

26. CEJA, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, “IAcc - Índice de Accesibilidad a la Información Judicial en Internet”, 2017. Disponible en: <https://cejamericas.org/indice-de-accesibilidad-a-la-informacion-judicial-en-internet-2017/> [Fecha de consulta: 15/08/2020].

sanciones, orientando y ofreciendo soporte. La línea de actuación que adoptó desde la reglamentación de la LAI es de mayor distanciamiento, corporativismo y menos compromiso.

En ese sentido, se destaca la realización en los últimos tres años (desde 2018) del Ranking de Transparencia del Poder Judicial²⁷ que se realiza anualmente y busca valorizar los Tribunales y Consejos que más se destacan en el suministro de informaciones. Los ochenta y cinco ítems evaluados abarcan tanto la transparencia activa (publicación en el sitio; ingreso; gasto; licitaciones y contratos; gestión de personas; informes; auditoría y rendición de cuentas) como la transparencia pasiva (Servicio de Informaciones al Ciudadano - SIC) y buenas prácticas. Es una tentativa de estimular la transparencia en los órganos de la Justicia y ofrecer parámetros para el cumplimiento de la LAI y de la Resolución N° 215.

Un estudio más reciente que trata de la implementación del proceso electrónico en los cinco Tribunales Regionales Federales de Brasil reveló que el cumplimiento de la publicidad de las informaciones sigue deficitario. El estudio apuntó como principales conclusiones a la ausencia de datos en formatos abiertos; falta de agilidad en las respuestas de los pedidos de acceso; dificultad de investigación en los registros; existencia de procesos judiciales electrónicos híbridos y físicos, falta de estandarización; falta de transparencia en el retorno de las solicitudes, con algunas siendo ignoradas; y burocracia en el manejo de las solicitudes, con sectores internos que remiten a pedido de uno para otro sin dar una respuesta institucional unificada.²⁸

La cronología antes presentada expone rumbos de la transparencia en el Poder Judicial brasileño desde la conquista del Derecho Constitucional de acceso a informaciones públicas. A partir de ella, es posible observar que la transparencia no fue un compromiso abrazado en su integralidad por la justicia. La reglamentación de la Ley de Acceso a la Información, que ya vino tardíamente con la LAI fue, aun, más tardía en el Judicial, cumpliendo actualmente menos de cinco años de

27. CNJ, "Ranking da Transparencia 2020". Disponible en: <https://www.cnj.jus.br/transparencia-cnj/ranking-da-transparencia-2020/> [Fecha de consulta: 19/07/2020].

28. Sabo, Isabela C. *et al.*, "Entraves ao governo aberto na Justiça Federal brasileira", en *Revista de Direito GV*, vol. 16, N° 1, 2020. Disponible en: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-24322020000100406&lng=en&nrm=iso [Fecha de consulta: 15/08/2020].

su vigencia. En esa reglamentación, el Consejo Nacional de Justicia deja de intervenir de forma directa en la garantía del derecho de acceso a la información como instancia de apelación y desempeña una supervisión de la LAI más distante y corporativa.

A pesar de existir avances, las investigaciones mencionadas que abarcan desde el período previo a la Ley de Acceso a la Información hasta la más reciente sobre los procesos electrónicos no son optimistas e indican un escenario de falta de compromiso con la actual legislación y con la transparencia como herramienta capaz de permitir mayor control social y la aproximación de la justicia con la población. Factores que son legados de un Judicial descentralizado en un país de dimensiones continentales y que carga en su trayectoria, herencias autoritarias, jerárquicas y de mantenimiento de privilegios y desigualdades sociales.

Democratización de la justicia y participación

Los mecanismos de apertura del Judicial a la sociedad se dieron principalmente en el ámbito de la administración gerencial. En ella, el desempeño de sus actividades y la rendición de cuentas se dan por medio de cuantificación con base en indicadores estadísticos.²⁹ A pesar de que esos indicadores tengan su valor, expresan una transparencia opaca, que no revela resultados concretos de este poder y sus reflejos políticos y sociales. El modelo de gestión pública se apoya en un paradigma de la Administración Pública donde el individuo es visto como “cliente” de los servicios prestados por el Estado. La orientación de esa gestión pública está en la eficiencia frente al cumplimiento de plazos y metas definidas en un planeamiento estratégico. El buen juez es visto como aquel que tiene una “mesa limpia”, que juzga con celeridad y es “eficaz”. Por lo tanto, ese tipo de transparencia se presta menos a la participación y al fortalecimiento de la ciudadanía y más a la eficacia de la máquina judicial.

29. Balesteros, Karina R. B., “Conselho Nacional de Justiça e Gerencialismo penal no Brasil: o Poder Punitivo sob a Lógica da Administração da Justiça”, Tesis de Doctorado, defendida en la Facultad de Derecho de la Universidad de Brasília, 2019. Disponible en: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/36757/1/2019_PaulaKarinaRodriguezBallesteros.pdf [Fecha de consulta: 01/09/2020].

Según Escrivão Filho,³⁰ se forjó una cultura de distanciamiento en relación a la realidad socioeconómica de la población, derivando de ello la visión de que el judicial no tiene ni el deber ni la competencia funcional “para dirimir conflictos que huyen de los binomios civil-contractual o criminal-control social”, en el peor sentido del término control.

Súmese eso al hecho de que la estructura del Poder Judicial atravesara, según Escrivão Filho,³¹ “la alternancia de regímenes democráticos y totalitarios en Brasil, a lo largo del siglo XX, sin sufrir profundos sobresaltos, como si la institución estuviese, realmente, por encima de las cuestiones políticas y sociales”. Para este autor, “imperó en la institución y en su imagen institucional, el argumento técnico de su actuación, y su distanciamiento en relación a cuestiones sociales, políticas y económicas”.

A pesar de la existencia de muchos instrumentos que promuevan la participación social, como consultas, audiencias públicas, participación en el proceso de indicación de jueces, mesas de diálogo, este es uno de los pilares del Gobierno Abierto todavía poco desarrollado en el judicial brasileño. Al comparar los poderes de la República, para Sadek³² el Judicial carece de medios de participación y control social. El Parlamento, por ejemplo, está visto como la “casa del pueblo”. Entre otras formas de control, las casas legislativas poseen obligatoriedad de renovación de sus integrantes a partir del voto popular en períodos regulares de tiempo. El Judicial, a su vez, se define por la aplicación exenta de la ley, independiente, en el cumplimiento de sus atribuciones, de la participación directa de la ciudadanía.³³ El principio de la autonomía y exención para el cumplimiento adecuado de las funciones judiciales, en una visión más estricta, crea una ideología en la que la

30. Escrivão Filho, Antonio Sergio, “Participação social no judiciário como instrumento para a democratização da justiça. Pesquisa elaborada no âmbito de atuação do eixo Justiciabilidade dos Direitos Humanos e Democratização da Justiça”, Terra de Direitos, Organização de Direitos Humanos, 2010, p. 3. Disponible en: http://www.jusdh.org.br/files/2013/01/participacao_social_no_judiciario_como_instrumento_para_a_democratizacao_da_justica_antonio_escrivao_2010.pdf [Fecha de consulta: 01/09/2020].

31. *Ibíd.*, p. 2.

32. Sadek, Maria T., “Poder Judiciário: perspectivas de reforma” en *Opinião pública*, Brasil, SciELO, 2004. Disponible en: <https://static.scielo.org/scielobooks/6kf82/pdf/sadek-9788579820335.pdf> [Fecha de consulta: 01/09/2020].

33. *Ibíd.*, p. 132.

participación y el control social sean vistos como interferencias a la independencia del Judicial.

Así como otros países del continente, Brasil presenta graves problemas sociales, derivados del proceso de colonización y de la existencia de diversas etnias y grupos sociales que viven en condición de vulnerabilidad. A partir de esa realidad –injusticias sociales que afligen a grupos históricamente marginalizados– surge el concepto de *racismo ambiental*. Según Herculano³⁴ este no se refiere solamente a acciones cuyo intuito sea racista, pero también “por medio de acciones que tengan impacto racial, no obstante la intención que les haya dado origen”. Tal concepto se refiere a un “tipo de desigualdad y de injusticia ambiental muy específico: la que recae sobre etnias, así como sobre todo grupo de poblaciones llamadas tradicionales”. Esos pueblos son los ribereños, *quilombolas*, indígenas, pescadores, pantaneros, *caiçaras*, gitanos, domésticos, comunidades extractivistas, etcétera.³⁵ Esas poblaciones históricamente se enfrentan con grandes intereses económicos –como agronegocio, construcción de represas e hidroeléctricas, autopistas y *resorts*– siendo expulsados judicialmente de sus tierras tradicionales y empujados hacia villas de emergencia y conventillos de las ciudades.

El Judicial se resiste a reconocer la existencia de prácticas de racismo. Al investigar decisiones judiciales, Santos³⁶ demuestra que hay una desclasificación de los actos de racismo de modo que no sean configurados como delitos. Por el lado de las víctimas, el Judicial repetidamente intenta resolver conflictos sin el recurso de medidas punitivas. Según la autora, en un país de herencia partidaria de la esclavitud y colonial, “el deseo de que la raza ‘no cuente’ está disperso en el imaginario social y es capaz de estructurar el modo como el racismo opera en Brasil”.³⁷

34. Herculano, Silene, “O Clamor por Justiça Ambiental e contra o Racismo Ambiental”, en *INTERFACEHS*, Revista de Gestão Integrada em Saúde do Trabalho e Meio Ambiente, vol. 3, N° 1, Artigo 2, jan./abril 2008. Disponible en: <http://www3.sp.senac.br/hotsites/blogs/InterfacEHS/wp-content/uploads/2013/07/art-2-2008-6.pdf> [Fecha de consulta: 01/09/2020].

35. *Ibidem*, p. 16.

36. Dos Santos, Gislene A., “Nem crime, nem castigo: o racismo na percepção do judiciário e das vítimas de atos de discriminação”, en *Revista do Instituto de Estudos Brasileiros*, N° 62, Brasil, diciembre de 2015, pp. 184-207. Disponible en: <https://www.scielo.br/pdf/rieb/n62/2316-901X-rieb-62-00184.pdf> [Fecha de consulta: 01/09/2020].

37. *Ibidem*, p. 203.

Hay que destacar el problema del racismo estructural en Brasil. En el país rige una política de encarcelamiento que condena principalmente a pobres, mestizos y negros. Actualmente son cerca de setecientos setenta y tres mil presos.³⁸ De ellos, 62% son negros y pardos, según datos de la Comisión de Derechos Humanos y Minorías de la Cámara de Diputados.³⁹ La mayor parte de los jueces es blanco y generalmente tiene origen en la elite, realidad heredada desde los tiempos coloniales. En 2015, intentando reducir la desigualdad de oportunidades para la población afrodescendiente en el acceso a cargos del judicial, el CNJ publicó una norma⁴⁰ estableciendo cupo del 20% para negros en concursos para jueces. Esa medida deberá tener impactos a mediano y largo plazo para la democratización del judicial a través de la incorporación de los sectores históricamente sin privilegios en el seno de la justicia brasileña.

Reconocida la importancia del judicial en la garantía de los derechos de la ciudadanía y a la defensa de las minorías,^{41 42} ese escenario denota la necesidad de una mayor apertura del Judicial a la realidad social y a la sociedad.⁴³ En ese sentido, una agenda de Justicia Abierta debería incluir elementos que permitan tornar al judicial más sensible y permeable a la realidad social, adoptando prácticas ya conocidas en otros poderes, como por ejemplo, consultas públicas, mesas de

38. GOV.BR, “Dados sobre população carcerária do Brasil são atualizados”, en *Notícias*, página oficial del Gobierno de Brasil, 2020. Disponible en: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/justica-e-seguranca/2020/02/dados-sobre-populacao-carceraria-do-brasil-sao-atualizados> [Fecha de consulta: 09/09/2020].

39. CDHM, “Sistema carcerário brasileiro: negros e pobres na prisão”, en *Comissão de Direitos Humanos e Minorias*, 6 de agosto de 2018. Disponible en: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/noticias/sistema-carcerario-brasileiro-negros-e-pobres-na-prisao> [Fecha de consulta: 01/09/2020].

40. Conselho Nacional de Justiça. Resolução N° 203 del 23/06/2015. Disponible en: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2203> [Fecha de consulta: 16/09/2020].

41. Escrivão Filho, *op. cit.*, p. 18.

42. De Sousa Santos, Boaventura, *Para uma revolução democrática da Justiça*, San Pablo, Cortez, 2007, p. 54.

43. Para un ejemplo de participación social de pueblos originarios en el Judicial ver en esta misma obra el trabajo de Bezerra, André S.; Rizzi, Ester Gammardella y Machado, Jorge, “Possibilidades e limites de participação das populações originárias no Poder Judiciário: o caso do Polo Indígena de Conciliação em Roraima”, en Heller, Mariano (org.), *Hacia una agenda global de Justicia Abierta. Experiencias de América Latina*, Buenos Aires, Ed. Jusbaire, 2021.

diálogo, foros y también la participación de la sociedad en el proceso de elección de jueces, en especial de las cortes más altas.

Consideraciones finales

La reglamentación de la Ley de Acceso a la Información y el establecimiento de un “ranking” de transparencia fueron, sin dudas, avances importantes promovidos por el órgano máximo de la justicia brasileña.

Hay mecanismos de transparencia activa que podrían ser mejorados. Eso incluye por ejemplo, la publicación de datos referentes a sentencias, estadísticas sobre causa archivadas, resueltas y pendientes, recursos físicos y materiales, informaciones de recursos humanos, datos presupuestarios, salarios, licitaciones y contratos; y pasiva, como una implementación adecuada de la Ley de Acceso a la Información.

Es menester poner a disposición informaciones consideradas como fundamentales para el escrutinio del poder judicial en lo que se refiere a la transparencia activa, tales como la divulgación de la agenda de audiencias, informaciones patrimoniales de jueces e informes de auditorías.

Cabe decir que la búsqueda de informaciones en los portales judiciales exige algún esfuerzo y bastante conocimiento previo. Buena parte de las informaciones investigadas no se encuentra fácilmente localizable, no hay tutoriales ni glosarios para ayudar. Eso dificulta la búsqueda de la información para el ciudadano al hacer uso de los servicios judiciales electrónicos.

Además, muchos tribunales publican informaciones en formato pdf. Tal formato dificulta el procesamiento automatizado por máquinas, así como la visualización, copia y, a veces, la indexación del contenido. La existencia de una política que obligue a los tribunales a poner a disposición documentos en formatos abiertos (como csv, xls, odt, rtf, htm o html) facilitaría mucho la reutilización de los mismos para investigación, fiscalización o control. En ese sentido, faltan políticas de datos abiertos, que sean robustas y amplias y que orienten también los servicios judiciales electrónicos.

La administración del modelo de gestión pública, donde el individuo es visto como “cliente” de servicios, debe ser revisada para una atención orientada a la ciudadanía. Una agenda de Justicia Abierta

debe incluir medidas que tornen al poder judicial más sensible a la realidad social de un país que convive con desigualdades estructurales y minorías vulnerables.

La creciente judicialización del Estado moderno es un proceso histórico inevitable. En ese sentido es necesario el perfeccionamiento de la transparencia y del *accountability* (rendición de cuentas) del Sistema de Justicia. Pero en las investigaciones aquí citadas se ve más una transparencia opaca, que involucra diseminación de información que, en la práctica, no revela cómo las instituciones funcionan y no garantiza que mecanismos de control social puedan funcionar. Una transparencia auténtica demanda una política que revela información útil, confiable y comprensiva sobre el desempeño institucional. En la democracia actual, cercada de amenazas por la polarización política y autoritarismos, los derechos del ciudadano solo pueden ser garantizados a través de un Sistema Judicial que sea accesible y eficiente para defenderlos. El sistema judicial se fortalece en su misión al adoptar políticas robustas de transparencia y *accountability* que promuevan una efectiva Justicia Abierta.

La recuperación será justa e inclusiva. Reforzando el ODS 16 para la recuperación en América Latina y el Caribe*

Lorena Mellado** y Gloria Manzotti***

Introducción

Este artículo explora la situación de la justicia en la región en el contexto COVID-19 por considerar la justicia inclusiva como la llave para asegurar la recuperación de los países asegurando una agenda de transformaciones institucionales y participación de la ciudadanía con un enfoque de género y derechos humanos. Nuestros países trazaron la Agenda 2030 y tenemos metas delineadas en el Objetivo 16 sobre sociedades justas, pacíficas e inclusivas. El artículo menciona los principales impactos de la pandemia en nuestros sistemas de justicia latinoamericanos a la vez que sustenta que la clave de la construcción de un nuevo contrato social requiere una justicia inclusiva como condición habilitadora de una gobernanza de calidad y de desarrollo sostenible. Si bien es cierto que la COVID-19 ha amplificado y visibilizado *déficits* estructurales de nuestras sociedades, es el tiempo de potenciar esas conversaciones pendientes y la corresponsabilidad de todos los sectores de la ciudadanía para asegurar que nadie se quede atrás. Finalmente, se proponen vías para la transformación del sector justicia y la relevancia de una Justicia Abierta transparente que acerque los servicios de calidad centrados en las personas.

* Se agradece la colaboración de Juliet Solomon, especialista en Justicia y Seguridad para la región Caribe, Centro Regional PNUD para América Latina y el Caribe, para la elaboración del presente artículo.

** Especialista en Justicia y Seguridad.

*** Asesora de Estado de Derecho, justicia, seguridad y derechos humanos para América Latina y el Caribe del PNUD.

El efecto de la pandemia en la justicia de la región

En América Latina se estima que más de 45 millones de personas han sido afectadas por la crisis económica y social generada por la pandemia. Esto incluye muchos vértices, como altas tasas de desempleo, recesión económica y una ralentización en el acceso a servicios del Estado, que progresivamente comienzan a restablecer sus funciones.

A este frágil contexto, se suma la desconfianza de la ciudadanía en los Estados para hacer frente a la crisis y para asegurar servicios públicos de calidad centrados en las personas. Como revela un estudio de Latinobarómetro de 2018,¹ la satisfacción con el funcionamiento del sistema político en América Latina y el Caribe alcanzó un mínimo histórico en 2018, con 3 de cada 4 personas expresando un juicio negativo sobre la vida política en su país. Hay evidencia de que esta insatisfacción generalizada comienza a tener un impacto en el apoyo a la democracia como forma de gobierno en la mayoría de los países de la región.² Esta desconfianza alcanza también al sector de justicia. En este mismo estudio, el Poder Judicial aparece en un segundo lugar con un 24% de confianza de la ciudadanía –apenas por detrás de la Iglesia con un 63% de confianza–; pero pese a ello, siguen siendo cifras preocupantes que no alcanzan ni a un cuarto de la ciudadanía a la que debiera representar, generando una presión adicional al sistema judicial en un contexto actual de desconfianza.

El sector justicia ya arrastraba problemas estructurales previos a la pandemia; la sobrecarga del Poder Judicial dificultaba el objetivo de atender a las necesidades de las personas. Al respecto, el estudio del Grupo Pathfinders³ muestra las estimaciones de la sobrecarga adicional de los sistemas de justicia en las jurisdicciones, un aumento potencial de casos de jurisdicción de trabajo, familia, reclamos de consumidores, vivienda y tierra.

1. Disponible en: <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>

2. Sapienza, Emanuele, “Percepción pública de la política e implicaciones para las respuestas a la COVID-19 en América Latina y el Caribe”, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2020. Disponible en: <https://bit.ly/3gBzdp8>

3. Task Force on Justice, “Justice for All”, New York, Center on International Cooperation, 2019. Disponible en: <https://www.justice.sdg16.plus/>

Otro factor relevante es la histórica rigidez del sector justicia, el mismo ha sido resistente a adaptarse a los cambios que impone la revolución tecnológica. Los procesos de digitalización se impulsaron en el contexto de la crisis: la digitalización de expedientes la generación de portales de justicia que permiten acercar a la ciudadanía información respecto a las funciones jurisdiccionales. Sin embargo, sigue siendo escasa para temas como atención ciudadana, gestión de presupuesto y plataformas virtuales para procesos no controversiales, como la mediación, medidas preventivas y en general métodos alternativos de resolución de conflictos.

Hoy, la COVID-19 ha puesto a prueba las capacidades institucionales del sistema de justicia, creando desafíos sin precedentes para los sistemas de justicia de la región para garantizar que los derechos de las personas sigan protegidos. La pandemia también desafía el acceso a servicios esenciales, que se ven obstaculizados por desigualdades estructurales de pobreza multidimensional. En la nueva normalidad, el sistema de justicia debe salir proactivamente a contener los conflictos, a acercarse a las personas con problemas jurídicos y necesidades legales insatisfechas, y explorar y transitar los territorios. Esto implica pasar de una cultura centrada en la demanda (“mesa de entradas pasiva”) a un modelo de intervención que ponga el énfasis en la oferta proactiva de servicios judiciales (“despliegue territorial”).

Quienes enfrentan mayores dificultades en el acceso a los servicios de justicia a la vez que riesgos de victimización como resultado de la pandemia son las mujeres, las personas LGBTIQ+ y los niños, niñas y adolescentes, principalmente. Las personas privadas de libertad también están expuestas a mayores riesgos de infección en espacios confinados, sobrepoblados y con mala higiene y, debido a las medidas de distanciamiento, tienen aún menos acceso a un abogado que les ayude a proteger sus derechos. Se ha hecho evidente por ello el acceso universal y políticas con enfoque interseccional y por ciclo de vida para dimensionar y potenciar soluciones integradas para quienes los obstáculos de acceso son necesarios.

Por ello es esencial apoyar a los países, en el establecimiento de procedimientos judiciales a distancia y acercar los servicios de justicia a los grupos poblacionales más vulnerabilizados. Existe un gran riesgo de que el acceso desigual a la justicia continúe aumentando debido

al uso de la tecnología, que no es fácilmente accesible y adaptable en todos los países, y los graves problemas subsiguientes en torno a la privacidad y la protección de datos.

En un aspecto positivo, es posible pensar que este escenario de cambios obligados, es una oportunidad para que los poderes judiciales de la región puedan repensar sus procesos, a través de la transformación de sus capacidades institucionales, para tener un rol central y proactivo en la definición de la política pública de justicia frente al escenario generado por la pandemia.

Las avenidas del cambio para las transformaciones institucionales

Ante estos desafíos existen áreas que pueden entenderse como “propulsores” de la transformación institucional necesaria en el sector de justicia:

Fortalecer las capacidades institucionales de los sistemas de justicia. La transformación institucional ya se encuentra progresivamente en marcha. La crisis generada por la COVID-19 se puede pensar como una plataforma para lanzar una nueva generación de reformas programáticas, de manera articulada y con apoyo de los distintos sectores relacionados con la provisión del servicio de justicia. Asimismo, puede potenciar las alianzas, redes y proyectos regionales ya existentes. Temas como la transformación institucional de los poderes judiciales, la promoción de la innovación, el uso de los datos y sistemas de información como insumo vital para el diseño de políticas y la toma de decisiones, y la rejerarquización de la agenda de género como pilar de la reforma institucional de los poderes judiciales son pioneros, disruptivos e inexplorados en el sector justicia.

La pandemia como catalizador de los procesos de innovación. La innovación en justicia es innovación en gobernabilidad y, por extensión, innovación en el desarrollo. La pandemia de COVID-19 ha expuesto las debilidades estructurales de las instituciones públicas y privadas. El funcionamiento de los sistemas de justicia no ha sido la excepción. El acceso a la justicia se ha visto afectado por las medidas de confinamiento al impedir la consecución de una justicia pronta y cum-

plida. Es nuestro compromiso seguir aprendiendo desde las prácticas innovadoras orientadas a lograr que las instituciones de justicia sigan funcionando, aun cuando sea necesario volver a declaraciones de estados de emergencia.

Una revolución de los datos. Por un lado, los datos y sistemas de información permiten diseñar políticas públicas de calidad, mejorar la eficiencia de la inversión y, por sobre todas las cosas, lograr un mayor impacto en la población. Los sistemas de gestión de información, en materia judicial de la región, tienen un desafío clave: producir información confiable, sostenible, accesible y a escala nacional. Esto incluye potenciar no solo la apertura de procesos, procedimientos y datos útiles para la ciudadanía, sino promover información fácil de entender para el común de la ciudadanía, a través de lenguaje claro, traducido a idiomas y lenguajes necesarios, adaptado a necesidades especiales e interpretadas a cosmovisiones particulares, entre otros.

Esta área incluye el potenciar la Agenda de Justicia Abierta en los países de la región. Un servicio de calidad centrado en las personas debe garantizar el acceso a la información que es base para el conocimiento de sus derechos. Esta información debe intentar responder a tres preguntas básicas: El *quién es quién* para dar claridad sobre las funciones y reglamentación del funcionariado a cargo de la administración de justicia. El *cómo*, a través de claridad sobre los pasos y requerimientos necesarios para las gestiones de uso cotidiano (peticiones, quejas, solicitudes, etc.). Y finalmente el *dónde*, a través del establecimiento de espacios para asegurar el acceso a la información para los y las ciudadanas.

La Agenda 2030 como hoja de ruta

Los desafíos antes planteados requieren un acuerdo tanto de los gobiernos, como de la academia y sociedad civil, entre otros, para repensar la gobernabilidad y encauzarla a un modelo que sea sostenible, inclusivo y sobre todo, participativo.

En este contexto, cobra sentido el modelo de Gobierno Abierto que promueve la transparencia en los servicios, los procesos y la información gubernamentales, la participación ciudadana y la colaboración entre las instituciones públicas y la sociedad civil, justamente

para atender nuevas demandas y necesidades y, de este modo, replantear la relación entre el gobierno y la ciudadanía.

Y en el corazón de estos servicios, se encuentra el acceso a la justicia, entendiendo que un acceso más fácil a la información y, por lo tanto, la transparencia del sistema judicial no solo es importante en sí mismo, sino que también fortalece la calidad de la justicia y con ello, contribuye a una mejor gobernabilidad.

Por ello, el enfoque de la Justicia Abierta que pone a la ciudadanía en el foco de los servicios de justicia a través de propuestas innovadoras y accesibles, que fomentan la transparencia institucional y con una visión participativa, son un motor para que la justicia sea más cercana y colaborativa, y con ello sepa adecuarse a las necesidades de las personas.

La gobernabilidad no puede entenderse de forma separada de la justicia y la paz. En este sentido, la Agenda 2030 plantea, a través de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), los lineamientos para una nueva gobernabilidad que sea inclusiva, resiliente y se base en las alianzas. El objetivo final de la Agenda 2030 es lograr la paz y el desarrollo de las personas, por lo tanto la correlación es clara: sin acceso a justicia no hay una gobernabilidad verdadera, y sin gobernabilidad no podemos lograr la paz y el desarrollo.

El acceso a la justicia es una parte vital del mandato del PNUD para reducir la pobreza y fortalecer el camino hacia una nueva y mejorada gobernabilidad. El enfoque del PNUD radica en el apoyo a los sistemas judiciales y a los actores auxiliares para que funcionen para todas las personas y especialmente para aquellos de mayor vulnerabilidad. En este sentido, el acceso a la justicia es más que mejorar el acceso de una persona a los tribunales o garantizar la representación legal.

Especial relevancia tiene el ODS 16, que es el corazón de la gobernabilidad e implica instituciones sólidas y pacíficas. En este sentido, funciona como un potenciador para las buscadas transformaciones institucionales y la Agenda 2030 como la hoja de ruta para una justicia inclusiva. Necesitamos innovar en la esfera pública para enfrentar los desafíos y hacer el mejor uso de la ciencia y la tecnología y todas las posibilidades de innovar en políticas públicas para enfrentar los desafíos.

En América Latina, para lograr estos objetivos, necesitamos mejorar la producción, aumentar la inclusión y ser más resilientes, y para ello, la Justicia Abierta y transparente es clave para el alcance de las

metas trazadas en el ODS 16 a la vez que es el motor de la renovación del contrato entre el sector y las demandas de la ciudadanía y el camino para la recuperación de la confianza por parte de los y las ciudadanas.

PNUD y la Agenda para una Justicia Abierta y centrada en las personas

Desde PNUD apuntamos a que los sistemas de justicia tienen un rol esencial en la recuperación para una gobernabilidad mejorada. Para ello, el Poder Judicial debe aprovechar el *momentum* que tiene hoy como una oportunidad para repensar su gestión enfocándose en tres líneas esenciales:

Pandemias globales requieren estrategias integrales: desde el inicio de la pandemia, una gran cantidad de los sistemas de justicia en la región se encuentra actualmente trabajando en modalidad limitada, con normativas de excepción, y esforzándose por adecuarse al contexto y garantizar en la mayor medida posible el acceso a la justicia. Un reforzamiento al sistema va a implicar adecuar y transparentar los sistemas administrativos, capacitar al personal y repensar procesos que pudiesen efectuarse sin necesidad de presencia física, o incluso de abogados, en la medida de lo posible.

La continuidad de los servicios: la reapertura de la atención al público a través de los juzgados, tribunales, fiscalías o defensorías debe ir acompañada de una estrategia meticulosamente planificada, que no solo respalde la vuelta al trabajo en condiciones seguras, sino que también sopesa el agravamiento de los déficits y tensiones preexistentes en el sistema de justicia. Esto podría empujar medidas que eran requeridas, incluso antes de la pandemia, como ventanillas únicas de atención, audiencias preparatorias de juicios de forma virtual y establecimiento de oficinas móviles que acerquen sus servicios a las comunidades más alejadas.

Alternativas para reducir la presión sobre el sistema de justicia: El proceso de reapertura de las oficinas judiciales debe tomar en cuenta tanto los profundos cambios ocurridos en el exterior, como las consecuencias de la reducción de servicios judiciales sobre los cuellos de botella preexistentes en los sistemas de justicia. El aumento de la

conflictividad social preexistente y las nuevas tensiones económicas y sociales generadas por la pandemia, tales como la contracción del mercado laboral y la reducción del producto interno bruto (PIB), generarán nuevas demandas sociales al Estado, incluyendo al sistema de justicia. Por ello, la reapertura judicial debe ir acompañada de una estrategia para responder a las características de la nueva normalidad, con el objetivo de adaptarse y dar respuesta a estas nuevas demandas.

El PNUD es líder en innovación y transformación institucional, por ello apoya a los países hacia una justicia abierta y transformadora a través de:

Apoyo a la aceleración de procesos eficientes

PNUD apoya a las instituciones para aumentar la eficiencia de los actuales servicios judiciales y fortalecer sus capacidades para que los servicios de justicia no se detengan con el apoyo de sus redes y alianzas. Por ejemplo, el potenciar aplicaciones innovadoras diseñadas para facilitar y supervisar la gestión de casos y el funcionamiento de todas las partes del sistema judicial son un apoyo efectivo a los gobiernos para planificar el uso de los recursos de manera más estratégica, prevenir cuellos de botella y garantizar la rendición de cuentas.

También el PNUD, a través de su proyecto regional SIGOB, ha diseñado herramientas innovadoras para mejorar la gestión de procesos, por ejemplo, METAS, un método para la priorización de productos en las instituciones de gobierno, que ayuda a identificar los servicios públicos que deben mejorar y los nuevos que se deben crear, a través de *softwares* propios que permiten una alta transparencia y ciclos rápidos de interacción. Igualmente la plataforma ODS, una herramienta que alinea las iniciativas públicas (servicios y proyectos) que están en curso, en un país con los 17 objetivos y 169 metas de las ODS, a través de un enfoque de *Big Data* y un sistema de interoperatividad con las grandes bases de datos nacionales de proyectos, presupuesto y ejecución.⁴

Estas innovaciones, sin embargo, requieren capacitación continua para que el conocimiento fluya desde la base de decisión de poder hasta los funcionarios técnicos y administrativos. PNUD capacita al funcionario como parte de su asistencia técnica en temas de innovación digital.

4. Disponible en: <https://www.sigob.org/faq/>

En Brasil, el proyecto de Mejoramiento del Proceso Judicial mediante Inteligencia Artificial (IA), que implementó el Consejo Nacional de Justicia (CNJ), con apoyo de PNUD, tiene como objetivo desarrollar algoritmos que ayuden a los tribunales en la gestión de los procesos judiciales para identificar cuellos de botella y contribuir en un camino efectivo y significativo a la rutina de la justicia, especialmente en lo que respecta a la eficiencia en los tribunales. Los tribunales del país cuentan así con instrumentos para acelerar la adopción de estándares que aumenten la calidad de los datos, facilitando su verificación y permitiendo la aplicación de nuevos métodos, antes imposibles con las herramientas a su disposición.

Fortalecimiento de capacidades para potenciar procesos transparentes

PNUD promueve la transparencia a través de un mejor y eficiente acceso a información, y la generación de información pública y políticas públicas para la toma de decisiones basada en evidencia.

En el ámbito judicial, una mejor información permite una mejor justicia porque conecta al Poder Judicial con otras instituciones relacionadas en las controversias, por ejemplo: policía, sistema penitenciario y servicios de migración, entre otros, dando mayor celeridad a los procesos jurisdiccionales. En esta línea, desde PNUD el proyecto regional INFOSEGURA apoya a los países, no solo a levantar data sino a subirla a las redes para acceso público, dando apoyo a diversas instituciones dentro de la cadena justicia (policías, ministerios de seguridad, migraciones, etc.). En El Salvador, por ejemplo, apoyaron la plataforma del Portal de la Dirección de Información y Análisis (DIA) del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (MJSP) con el propósito de facilitar el acceso a las estadísticas e información del sector de justicia y seguridad pública de la sociedad civil, academia, tanques de pensamiento, medios de comunicación, entre otros, contribuyendo a acercar a la ciudadanía la información relevante para la toma de decisiones.

La necesidad de que la información se transforme en políticas públicas transformadoras es esencial. En República Dominicana el proyecto PNUD-SIGOB apoyó el Plan Estratégico del Poder Judicial que no solamente cuenta con un enfoque en innovación, en materia de acceso a la justicia, calidad del servicio judicial y de integridad para la confianza en la justicia, sino que además el propio plan fue

confeccionado con herramientas de diseño colaborativo y mediante un proceso participativo, abierto y con consulta a la ciudadanía y validado con los magistrados de todos los niveles.

Justicia electrónica (e-justice) y plataformas digitales para intercambio de conocimiento

No solo es importante generar información, sino permitir que esta sea accesible al público en procesos adecuados de seguimiento y veeduría, especialmente en aquellos sectores de especial sensibilidad. Por otra parte, el acceso para monitorear el avance de los procedimientos, bases de datos legales de buena calidad y la disponibilidad de información pública sobre la labor judicial promueve la responsabilidad del sistema judicial.

PNUD ha establecido una alianza estratégica con la Asociación para la Prevención de la Tortura (APT) para crear, mapear y monitorear respuestas –tomadas por el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial– que 31 países de América Latina y el Caribe están adoptando para enfrentar la crisis generada por la COVID-19 con relación a los centros de privación de libertad. La intención es aportar datos e información sobre cómo la adopción de este tipo de medidas repercute en los derechos de las personas privadas de libertad y de su entorno (funcionarios penitenciarios, familiares, personal médico, etc.) para el diseño de políticas basadas en evidencia que permitan responder a la crisis con un enfoque de derechos humanos.

En México, PNUD apoya al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)⁵ en un proceso institucional para potenciar acciones en materia de: 1) acceso a la justicia electoral basada en derechos y su justiciabilidad; 2) fomento de la cultura de la legalidad, particularmente en torno a la transparencia y ética judicial electoral, con énfasis en pueblos y comunidades indígenas. El desarrollo de este proyecto incorpora componentes de Justicia Abierta.

En otras regiones encontramos buenas prácticas igualmente. Por ejemplo, en Turquía, PNUD apoyó la implementación de un sistema

5. Disponible en: https://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/operations/projects/democratic_governance/buenas-practicas-para-el-acceso-a-la-justicia-electoral-.html

integral de justicia electrónica,⁶ que incluye el acceso a información de los ciudadanos a sus casos a través de Internet, la presentación de reclamaciones a los tribunales a través de firma electrónica y la posibilidad para los abogados de litigar un reclamo o disputa ante los tribunales y revisar sus casos a través de medios electrónicos.

Finalmente, a nivel global existen dos iniciativas que vale la pena mencionar. El PNUD lanzó su Estrategia digital,⁷ para conectar el conocimiento y generar mejores ideas para los países, utilizar tecnologías digitales para crear oportunidades y desarrollar nuevos modelos de negocios e incluir formas cada vez más efectivas de trabajar, a través de tres líneas de trabajo: redefinir el apoyo técnico digital a través de este tipo de tecnología para optimizar y agilizar el soporte de políticas y programas; mejorar la cocreación y la colaboración digitales para desarrollar plataformas de creación conjunta de soluciones digitales y mejorar la colaboración, el compromiso y la promoción digitales a través de la tecnología informática, aumentar el *marketing* en redes sociales y digitales y mejorar las comunicaciones.

Finalmente, como parte de esta visión de innovación estratégica, PNUD mantiene su red de laboratorios de aceleración a través de los cuales financia iniciativas en países de todas las regiones que usen la innovación para acelerar cambios con enfoque en el desarrollo sostenible a través del mapeo de soluciones, experimentación e inteligencia colectiva. Actualmente en Latinoamérica y el Caribe existen laboratorios en Argentina, Barbados (por Caribe), Colombia, Ecuador, México, Paraguay y República Dominicana.

Desafíos pendientes

Pese a los alentadores avances en la región, aún se requiere un cambio cualitativo para que estas transformaciones vayan más allá de la modernización y adaptación de procesos, y se enfoquen en generar

6. UNDP, "Strengthening Judicial Integrity through Enhanced Access to Justice", 2013. Disponible en: https://www.eurasia.undp.org/content/rbec/en/home/library/democratic_governance/strengthening-judicial-integrity-through-enhanced-access-to-just.html

7. Disponible en: <https://digitalstrategy.undp.org/strategy.html>

cambios estructurales en la forma de dar servicios y acercarse a la ciudadanía. Algunas recomendaciones iniciales que deben rescatarse son:

Una Justicia Abierta debe ser una justicia para todos y todas. La Justicia Abierta permitirá sin duda que exista transparencia en los procesos, pero como camino a seguir debe potenciarse el enfoque de género y de inclusividad, por ejemplo, para entender si los tomadores de decisiones siguen siendo preferentemente hombres –en relación con los espacios de poder en los servicios públicos– o si la digitalización de procesos efectivamente permite un mayor acceso de las personas con discapacidad a los servicios de justicia

Innovación y resiliencia; digitalización basada en sistemas integrales. Para cumplir el efecto de una justicia integradora se deben procurar no solamente la digitalización en silos o partes separadas (expedientes, resoluciones judiciales, gastos de comisiones o proyectos embarcados, etc.), sino en procesos completos categorizados con el objeto de lograr un verdadero cambio en el acceso a justicia para todas las personas, para lo cual se requiere de voluntad política. Según el informe de Latinobarómetro de 2018, entre las cuestiones que fomentan una mayor o menor confianza en las instituciones públicas se encuentran –en primer lugar– la igualdad ante la ley y –en segundo– la frecuencia con la que las instituciones cumplen sus promesas. Por lo tanto, es dable pensar que, en la medida en la que un tribunal tiene un mismo trato hacia las partes (mismo acceso a información, misma capacidad de acceder a servicios) y lo hace manifiesto (publica la información, permite una retroalimentación de la ciudadanía) se fomenta una mayor confianza y percepción de justicia e imparcialidad.

La cooperación como motor indispensable del cambio. La dinámica de tecnología avanza velozmente, y la única forma posible de estar al día con la información es con cooperación y alianzas por el cambio. Importante para ello es pensar más allá de los actores tradicionales, academia y cooperación internacional, y pensar en el rol de la sociedad civil. Sin duda, herramientas ya existentes, como portales informativos, ciudadanos y *apps* de denuncia, son útiles para lograrlo. La colaboración cambia la dinámica hacia un servicio más horizontal entre los actores de justicia, las instituciones y la ciudadanía, lo que facilita el monitoreo de procesos y comparten esfuerzos en conjunto.

La ruta a seguir

El camino hacia el desarrollo sostenible y el logro de la Agenda 2030 lo podemos visualizar como una carretera con tres carriles: productividad, relacionada con aspectos económicos; inclusión, sobre elementos sociales, y resiliencia a los temas ambientales. Este camino está construido y pavimentado por una gobernabilidad efectiva como lo ha señalado López-Calva,⁸ basado en los arreglos políticos. La calidad de este pavimento nunca ha sido más necesaria y urgente para lograr una recuperación sostenible a las medidas implementadas para atender la COVID-19 y sus consecuencias sociales, económicas, ambientales y políticas.

El fortalecimiento de la gobernabilidad y el Estado de derecho son una parte esencial de los esfuerzos de desarrollo sostenible. Y el Poder Judicial desempeña un papel central en la promoción de esta agenda. En definitiva, es la oportunidad para que la justicia no se detenga y para poner a las personas en el centro.

Bibliografía

ACUÑA-ALFARO, Jairo, “Un momento crítico para pensar en gobernabilidad y oportunidades”, 2019. Disponible en: <https://bit.ly/36bENNf>

_____, “Por qué la crisis de la COVID-19 es también una crisis de gobernabilidad y cómo salir de ella”, en *El País*, 2020. Disponible en: https://elpais.com/elpais/2020/08/25/3500_millones/1598361769_191636.html

_____, “Un desafío de gobernabilidad, tres vacunas”, 2020. Disponible en: <https://bit.ly/3fLHkM>

ACUÑA-ALFARO, Jairo y CUENTAS ALARCÓN, Mirna, “¿Cómo construir y sostener la paz?”, 2019. Disponible en: <https://bit.ly/2C8TQuL>

8. López-Calva, Luis Felipe, “De las ideologías que nos contrastan a los ideales que nos acercan: La Agenda 2030 y los retos de política pública en Latinoamérica y el Caribe”, en *Revista Pensamiento Iberoamericano*, N° 6, 2018. Disponible en <https://bit.ly/3flwznu>

LÓPEZ-CALVA, Luis Felipe, “Repensar el desarrollo en América Latina y el Caribe”, 2019. Disponible en <https://bit.ly/36jMwc2>

_____, “¿Gobernar para unos pocos? Cómo la débil legitimidad puede obstaculizar el cumplimiento y la cooperación en los países de ALC”, 2019. Disponible en <https://bit.ly/3gQC12g>

_____, “Una tragedia peor de lo que creemos: las tasas de exceso de mortalidad sugieren que el número de muertes por COVID-19 se subestima enormemente en ALC”, 2020. Disponible en: <https://bit.ly/2DSVcu2>

_____, “De las ideologías que nos contrastan a los ideales que nos acercan: La Agenda 2030 y los retos de política pública en Latinoamérica y el Caribe”, en Revista *Pensamiento Iberoamericano*, N° 6, 2018. Disponible en <https://bit.ly/3flwznu>

LUSTIG, Nora (ed.), *Commitment to Equity Handbook* (CEQ), Washington, DC, Brookings Institution Press, 2018. Disponible en: <http://commitmenttoequity.org>

OCDE/CAF/CEPAL, *Perspectivas económicas de América Latina 2018: repensando las instituciones para el desarrollo*, París, Ediciones OCDE, 2018.

OMS, “Coronavirus Situation Reports”, 2020. Disponible en: <https://bit.ly/2OFJoPb>

ONU, “Informe: El Impacto del COVID-19 en América Latina y el Caribe”, 2020. Disponible en <https://bit.ly/38KJ61g>

PNUD, “COVID-19 PDS Introducción: Evidencia, experiencia y pertinencia en busca de alternativas de políticas eficaces”, 2020. Disponible en: <https://bit.ly/2Zm2vCS>

THE ECONOMIST, “A Latin American economic tragedy”, 2020. Disponible en: <https://econ.st/326nBqn>

El avance hacia la Justicia Abierta en Latinoamérica y el Caribe: una perspectiva de la OCDE

Tatyana Teplova*, Alessandro Bellantoni**, María Pascual***, David Goessman**** y Mauricio Mejía*****

Introducción

En un sentido amplio, la Justicia Abierta se refiere a:

... la extensión de la filosofía y los principios de Gobierno abierto aplicados al ámbito de la justicia y, por lo tanto, adaptados al marco contextual

* Desde 2010 trabaja en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Actualmente se desempeña como Jefa de la División y Asesora Senior de Coherencia de Políticas sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible en la Dirección de Gobernanza Pública. Es Doctora en Políticas Públicas de la Universidad de Carleton (Canadá) con diplomatura en posgrado de Estrategia e Innovación de la Universidad de Oxford.

** Desde 2009 trabaja en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Actualmente es Jefe de la Unidad de Gobierno Abierto y Espacio Cívico en la División de Gobierno e Innovador de la Dirección de Gobernanza Pública. Graduado en Asuntos Internacionales de la Universidad John Cabot de Roma, cuenta con una maestría en Antropología Social y Estudios del Desarrollo de la Escuela de Economía y Ciencias Políticas de la Universidad de Londres.

*** Trabaja en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Actualmente se desempeña como Analista de Políticas de Justicia en la Dirección de Gobernanza Pública. Es abogada por la Universidad Pompeu Fabra (Barcelona). Ha sido becaria Erasmus+AGAUR para estudiar las bases del derecho anglosajón y derecho internacional público en la Universidad de Oxford.

**** Trabaja en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Actualmente es Analista de Políticas en la Dirección de Gobernanza Pública. Tiene una maestría en Filosofía en Relaciones Internacionales de la Universidad de Cambridge y una licenciatura en Relaciones Internacionales de la Universidad de Ginebra con especialización en economía y ciencias políticas.

***** Trabaja en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Actualmente se desempeña como Analista de Políticas Junior en la Dirección de Gobernanza Pública. Participa activamente en equipos de trabajos referentes a Estado Abierto y formas innovadoras de participación ciudadana. Trabajó en el Parlamento y el Gobierno de Francia, donde contribuyó a fortalecer las prácticas participativas en Francia. Estudió en Sciences Po (Paris) y en el King's College (Londres).

característico de la justicia, utilizando la innovación y los beneficios de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) como herramientas cotidianas.¹

Justicia Abierta consiste en la implementación de los principios de Gobierno abierto en las funciones diarias de todas las instituciones de justicia, lo que incluye crear mecanismos de rendición de cuentas, establecer canales permanentes de comunicación con los ciudadanos y emplear herramientas de datos abiertos para lograr una justicia más abierta y acorde con las necesidades y las vías de justicia ciudadana. Se ha convertido en una solución moderna que acerca a los ciudadanos al sistema de justicia, un área en la que tradicionalmente ha existido una brecha entre los ciudadanos y los profesionales que ejercen la justicia a diario. Este capítulo comienza definiendo Justicia Abierta y situándola dentro de un enfoque más amplio adoptado por la OCDE: el del Estado abierto. Propone una definición de trabajo de Justicia Abierta y presenta ejemplos de buenas prácticas aplicadas en países latinoamericanos. El capítulo concluye con una sección detallada acerca del diseño de justicia centrada en las personas de Latinoamérica.

El avance hacia una Justicia Abierta y la implementación de los principios de un diseño y una prestación de servicios jurídicos y de justicia centrados en las personas están naturalmente ligados al Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 de las Naciones Unidas, que exhorta a los países a “promover sociedades pacíficas e inclusivas para un desarrollo sostenible, proveer acceso a la justicia para todos y construir instituciones eficaces, responsables e inclusivas en todos los niveles”.

Definición de Justicia Abierta

Los principios de Gobierno abierto –transparencia, rendición de cuentas, integridad y participación de las partes interesadas– son relevantes para todas las instituciones públicas de todas las ramas del Estado y de todos los niveles de gobierno. Mediante el reconocimiento

1. Jiménez, Carlos, “Justicia Abierta: nuevo paradigma para superar viejos retos en el Poder Judicial”. Disponible en: https://issuu.com/clog_unlp/docs/justicia_oberta_recerca_jimenez_spa

del potencial transformativo de estos principios, distintos países están pasando gradualmente del concepto de “Gobierno abierto” al de “Estado abierto”, conforme lo estipula la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Gobierno Abierto (Disposición N° 10), el primer y único instrumento jurídico reconocido internacionalmente en el ámbito de Gobierno abierto. El concepto de Justicia Abierta es un pilar clave del Estado abierto, junto con otros conceptos como “Parlamento abierto” y “gobiernos locales abiertos”.

El enfoque de la OCDE aplicado a Gobierno abierto y a Estado abierto

En la década de los cincuenta, cuando el concepto de “Gobierno abierto” se mencionó por primera vez, hacía referencia sobre todo a la divulgación de información gubernamental políticamente sensible. El concepto se empleó, por ejemplo, en los debates que condujeron a la aprobación de la Ley de Libertad de Información de los Estados Unidos.² En los años siguientes, el Poder Legislativo estadounidense empezó a considerar también el hecho de que las leyes de asambleas abiertas estaban amparadas por el concepto de “Gobierno abierto”, y el término se convirtió en sinónimo de cualquier medida asociada a la transparencia gubernamental.³

En 2009 recibió un nuevo impulso cuando el entonces presidente de los Estados Unidos, Barack Obama, escogió la noción de Gobierno abierto como principio rector de su mandato presidencial al destacar la importancia de crear una nueva asociación entre el Poder Ejecutivo y los ciudadanos. Por ejemplo, en el Memorando para los jefes de los departamentos y organismos ejecutivos, el presidente Obama declaró que

... la Administración [de los Estados Unidos] se compromete a crear un nivel de apertura en el Gobierno sin precedentes. Trabajaremos juntos para asegurar la confianza pública y para establecer un sistema de transparencia,

2. OECD, “Open Government: The Global Context and the Way Forward”, París, OECD Publishing, 2016. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.1787/9789264268104-en>

3. Robinson, David y Yu, Harlan, “The new ambiguity of Open Government”, en *Ucla Law Review Discourse*, 2012. Disponible en: <https://www.uclalawreview.org/pdf/discourse/59-11.pdf>

participación pública y colaboración. Esta apertura fortalecerá nuestra democracia y promoverá la eficiencia y la eficacia del Gobierno.⁴

Durante los últimos años, el concepto de Gobierno abierto ha experimentado una ambiciosa expansión y ha sido asociado a un abanico mucho más amplio de objetivos y funciones gubernamentales; por ejemplo, la participación pública, la innovación del sector público, los datos abiertos, el uso de TIC y la mejora de los servicios públicos y de la eficiencia gubernamental.

La Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Gobierno Abierto de 2017, primer instrumento jurídico reconocido internacionalmente en el ámbito, define “Gobierno abierto” como “una cultura de gobernanza que promueve los principios de transparencia, integridad, rendición de cuentas y participación en apoyo de la democracia y el crecimiento inclusivo”. Tal como se menciona en el Informe de la OCDE sobre Gobierno Abierto: El contexto mundial y el camino a seguir (2016), el objetivo de esta definición es “apoyar el debate nacional resultante y aportar un modelo de referencia, [...] que pueda adaptarse a los contextos históricos, legales, sociales y económicos específicos de los países”.

La definición de la OCDE hace referencia a los cuatro principios de Gobierno abierto: transparencia, integridad, rendición de cuentas y participación. En la práctica, estos principios están profundamente entrelazados e intrínsecamente relacionados.⁵ Contribuyen de manera colectiva a la *apertura* gubernamental. En términos conceptuales, los cuatro principios nucleares pueden definirse de la siguiente manera:

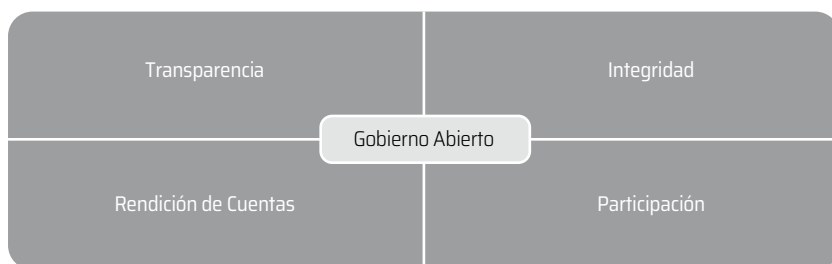
- Transparencia: se entiende como la divulgación de información y datos gubernamentales importantes de manera oportuna, accesible, comprensible y reutilizable.
- Integridad pública: se refiere a una coherente alineación y adhesión a valores, normas y principios éticos comunes para defender y priorizar el interés público sobre los intereses privados.

4. Obama, Barack, “Transparency and Open Government”, Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies, 2009. Disponible en: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/transparency-and-open-governmen>

5. OECD, “A Roadmap for Assessing the Impact of Open Government Reform”, 2020.

- Rendición de cuentas: habla de la relación entre los ciudadanos y sus representantes. Dado que el Gobierno actúa en representación de la ciudadanía para ejercer la autoridad política, las autoridades públicas tienen la obligación de explicar y justificar sus actos. La rendición de cuentas también incluye el derecho y la responsabilidad de los ciudadanos y las partes interesadas de interpelar al Gobierno y de recompensar o sancionar su desempeño a través de canales electorales, institucionales, administrativos y sociales.
- Participación ciudadana y de las partes interesadas: incluye todas las formas en las que las partes interesadas⁶ pueden participar en el ciclo de elaboración de políticas y en el diseño y la prestación de servicios por medio de la información, las consultas y la participación.

Figura 1. Los pilares de Gobierno Abierto de la OCDE



Fuente: OCDE (en preparación), *Guide to Open Government Principles and Practices at the Local Level*, Paris, OECD Publishing.

Durante muchos años, el movimiento mundial de Gobierno abierto se centró principalmente en estrategias e iniciativas desarrolladas e implementadas por el Poder Ejecutivo del Estado. Sin embargo, en los últimos años, distintos países han empezado a reconocer que la apertura no debería ser perseguida por el Poder Ejecutivo de manera

6. La Recomendación de la OCDE sobre Gobierno Abierto (2017) define “partes interesadas” como “cualquier parte interesada y/o afectada, incluidos: individuos, independientemente de su edad, género, orientación sexual, afiliación religiosa y política; e instituciones y organizaciones, ya sean gubernamentales o no gubernamentales, de la sociedad civil, la academia, los medios de comunicación o el sector privado”.

aislada, ya que los ciudadanos esperan el mismo nivel de transparencia, rendición de cuentas, integridad y participación de todos los poderes del estado y niveles de gobierno.

La transición a un Estado abierto es hoy una realidad, en especial, en Latinoamérica y el Caribe (LAC). Según los resultados de la Encuesta de la OCDE sobre Gobierno Abierto y Participación Ciudadana en el Ciclo de Políticas Públicas en 2015, el 70% de los países de LAC implementaron iniciativas para fomentar la apertura en el Poder Legislativo, y el 60% lo hizo en el nivel subnacional de gobierno. Esta tendencia también se ve reflejada en los planes de acción de Open Government Partnership (OGP) de los países. En 2018 más de 100 compromisos fueron dirigidos al sector de la justicia, 120 al Poder Legislativo y más de 400 a autoridades subnacionales. Los compromisos relacionados con la justicia aumentaron un 185% de 2015 a 2018.⁷

La inclusión del Poder Legislativo, el Judicial y los niveles subnacionales de gobierno en las agendas de Gobierno abierto de los países está motivada por los siguientes factores:

- Para que el Gobierno abierto sea eficaz y sostenible, los países deben implementar sus principios con un enfoque coordinado e integral en todo el Estado. Por ejemplo, el Poder Ejecutivo necesita que el Legislativo establezca el marco normativo de Gobierno abierto. Al mismo tiempo, el Poder Legislativo necesita que el Judicial y las instituciones públicas autónomas garanticen la debida implementación del marco legal de Gobierno abierto.
- Los ciudadanos esperan el mismo nivel de transparencia, rendición de cuentas, integridad y oportunidades de participación de todos los poderes del Estado y niveles de gobierno. Los ciudadanos interactúan y depositan expectativas similares en las autoridades locales, los representantes en el Parlamento o los jueces en los tribunales.

7. Chapman, Peter; Elena, Sandra y Khanna, Surya, "Opening justice: Access to justice, open judiciaries, and legal empowerment through the Open Government Partnership", 2018. Disponible en: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2018/07/opening_justice_working_draft_public_version.pdf

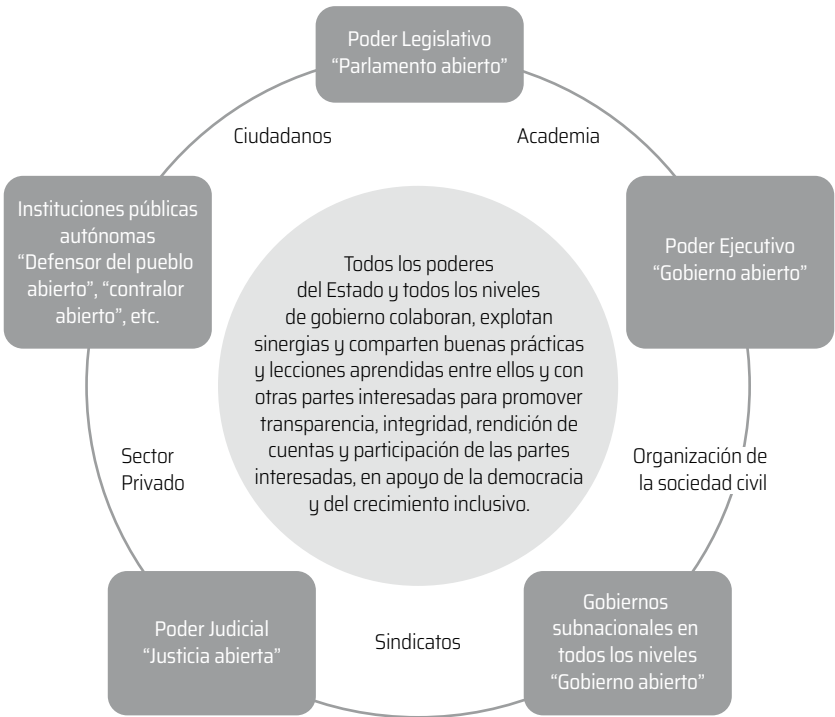
- El Gobierno abierto implica un cambio cultural, requiere transformar el sistema entero de toma de decisiones en todo el Gobierno, incluidos todos sus niveles y todos los poderes del Estado. El cambio a una cultura de Gobierno abierto no es responsabilidad exclusiva del Poder Ejecutivo y exige la participación de cada institución y de cada funcionario.
- El Gobierno abierto apunta a transformar la relación entre los Gobiernos y sus ciudadanos. En este sentido, el Poder Ejecutivo no es el único poder que interactúa con ciudadanos y partes interesadas. Es posible que otras autoridades públicas como los Gobiernos subnacionales o el Poder Judicial tengan una relación incluso más constante y directa con los ciudadanos.
- Para que el Gobierno abierto cree confianza y fortalezca la democracia, todas las instituciones públicas que pertenecen al Estado deben adoptar e implementar los principios de Gobierno abierto. La democracia y la confianza no se limitan al Poder Ejecutivo. Los ciudadanos y las partes interesadas pueden experimentar diferentes niveles de confianza hacia los distintos poderes del Estado. Únicamente un esfuerzo colectivo de todo el Estado podrá garantizar un aumento sostenible de la confianza e instituciones democráticas más sólidas.

La OCDE desarrolló el concepto de “Estado abierto” en 2015 y, desde entonces, ha apoyado activamente a países en sus agendas de Estado abierto. La Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Gobierno Abierto (2017) define “Estado abierto” de la siguiente manera:

... cuando los poderes ejecutivo, legislativo y judicial; las instituciones públicas independientes, y todos los niveles de gobierno –reconociendo sus respectivos roles, prerrogativas e independencia general conforme a sus actuales marcos jurídicos e institucionales– colaboran, explotan sinergias y comparten buenas prácticas y lecciones aprendidas entre ellos y con otras partes interesadas para promover transparencia, integridad, rendición de cuentas y participación de las partes interesadas, en apoyo de la democracia y del crecimiento inclusivo.

Esta primera definición mundial de un Estado abierto se ve reflejada en el enfoque de Estado abierto de la OCDE (figura 2).

Figura 2. El enfoque de Estado abierto de la OCDE



Fuente: OCDE, “Open Government in Argentina”, París, OECD Publishing, 2019.

Si bien queda claro que los distintos poderes del Estado son y deben ser independientes entre sí, en un enfoque de Estado abierto, la sociedad entera desarrolla conjuntamente una comprensión común y el compromiso a una mayor apertura. En sus esfuerzos por crear un Estado abierto, los poderes del Estado y los niveles de gobierno pueden colaborar de distintas formas. La OCDE reconoce que cada actor puede y debe implementar su agenda de manera independiente para promover

los principios de Gobierno abierto.⁸ Sin embargo, solo aunando fuerzas y por medio de la colaboración un enfoque de Estado abierto puede alcanzar su máximo potencial. Por lo tanto, un enfoque integrado de Estado abierto implica colaboración en distintas dimensiones:

Horizontal: Entre los poderes del Estado y las instituciones públicas autónomas (p. ej., el Poder Judicial y el Parlamento).

Vertical: Entre los niveles de gobierno (p. ej., el Gobierno nacional y las provincias).

Interna: Entre instituciones pertenecientes a la misma rama de gobierno (p. ej., todos los ministerios competentes y las distintas cámaras legislativas).

Sin embargo, la colaboración en los poderes del Estado y en los niveles de gobierno puede suponer un reto. Algunos de los obstáculos se detallan a continuación:

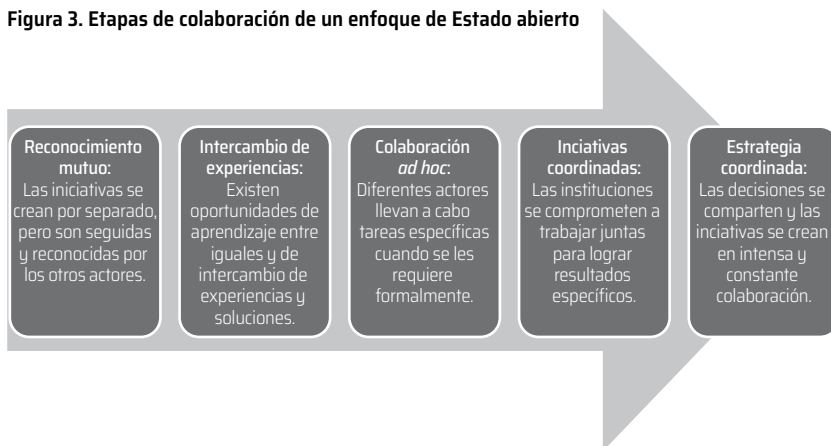
- Las diferentes culturas administrativas dentro de los poderes del Estado y de los distintos niveles de gobierno podrían impedir el uso de terminologías, metodologías y enfoques similares.⁹
- Podría no existir una tradición de coordinación y colaboración entre los distintos poderes del Estado, que están acostumbrados a interactuar bajo un sistema de “controles y equilibrios”.
- La ausencia de un marco de apoyo legal o administrativo podría representar una sensación de inseguridad en este tipo de iniciativas cooperativas.

A pesar de las dificultades existentes, las distintas ramas y niveles de gobierno pueden interactuar de varias formas. Estas incluyen desde el reconocimiento mutuo, en el que las diferentes instituciones reconocen los esfuerzos de cada una e impulsan sus propias agendas, hasta una estrategia conjunta, donde las decisiones se comparten y las iniciativas se crean en una sinergia constante (figura 3).

8. OCDE, “Open Government in Argentina”, París, OECD Publishing, 2019.

9. OECD, “Best Practice Principles on Stakeholder Engagement in Regulatory Policy”, 2016.

Figura 3. Etapas de colaboración de un enfoque de Estado abierto



Fuente: OCDE, “Open Government in Argentina”, estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, París, OECD Publishing, 2019. Referencia: <https://doi.org/10.1787/1988ccef-en>

Aplicación de los principios de Gobierno abierto al sistema de justicia

Tomando como fundamento la definición de “Gobierno abierto” de la OCDE, y haciendo referencia a los cuatro principios descriptos anteriormente (transparencia, rendición de cuentas, integridad y participación de las partes interesadas), este capítulo propone un marco para aplicar los principios de Gobierno abierto al funcionamiento del sistema de justicia.

Sobre la base de la Disposición N° 10 de la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Gobierno Abierto ya mencionada, este capítulo entiende Justicia Abierta del siguiente modo:

... cuando las instituciones de justicia implementan los principios de un Gobierno abierto para apoyar un acceso a la justicia equitativo y efectivo, y –reconociendo sus roles, prerrogativas e independencia general– colaboran, explotan sinergias y comparten buenas prácticas y lecciones aprendidas con otros poderes del Estado y niveles de gobierno en apoyo del avance hacia un Estado abierto.

Por lo tanto, a partir de esta definición, la Justicia Abierta necesita cuatro pilares esenciales que se refuerzan entre sí:

1. un sistema transparente de justicia,

2. un sistema responsable de justicia,
3. un sistema íntegro de justicia,
4. un sistema participativo de justicia.

Un *sistema transparente de justicia* pone a disposición pública información y datos para que los ciudadanos y las partes interesadas puedan utilizarlos y ver, comprender y monitorear sus actividades y decisiones (principio de transparencia). El público puede acceder a información y datos relevantes creados y recogidos por las instituciones de justicia, así como comprenderlos y utilizarlos (p. ej., acciones, procesos, decisiones, etc.). Esta información sirve de base para una participación bien fundada en los procesos judiciales y en la administración de justicia, y permite que los ciudadanos pidan cuentas al Poder Judicial (de existir los mecanismos adecuados). Al implementar el principio de transparencia, el sistema de justicia también puede contribuir a que se garantice un acceso universal e inclusivo a la justicia mediante el uso de un lenguaje claro que apoye la comprensibilidad de las decisiones judiciales o mediante la publicación proactiva de información para que las personas puedan entender y hacer valer sus derechos, y participar activamente en la resolución de sus problemas legales.

1. Fomentar la transparencia en el sistema de justicia

En el micrositio “Open Justice: Making Sense of Justice”, el Ministerio de Justicia del Reino Unido publica múltiples datos e información que van desde datos relacionados con el funcionamiento de los sistemas de justicia penal y civil hasta estadísticas sobre mujeres en el sistema de justicia penal como víctimas, procesadas, delincuentes y empleadas (Gobierno del Reino Unido, s. f.).

En la Argentina, el Juzgado Penal N° 10 de la Ciudad de Buenos Aires utiliza una cuenta de Twitter para compartir de manera proactiva información relativa a las actividades del Juzgado y publica cada decisión y sentencia dictada, además de otra información relevante, en un repositorio de datos abiertos. Además, el Juzgado toma medidas especiales para que la información judicial sea comprensible y accesible por medio de

la publicación de un lenguaje llano y de una guía de estilo para redactar documentos judiciales más claros y accesibles.¹⁰

Un sistema responsable de justicia es receptivo, asume responsabilidades, explica sus decisiones y sus actos, y responde a las demandas de los ciudadanos y de las partes interesadas. Los ciudadanos y las partes interesadas pueden exigir respuestas y pedir cuentas a las instituciones de justicia (principio de rendición de cuentas).

Un sistema íntegro de justicia defiende de manera consecuente estándares éticos y prioriza el interés público sobre los intereses privados, y sus actividades y decisiones son guiadas por valores, normas y principios éticos comunes (principio de integridad). Los ciudadanos y las partes interesadas pueden esperar que el Poder Judicial actúe de manera íntegra, y este puede esperar lo mismo de los ciudadanos.

Un sistema participativo de justicia tiene en cuenta las opiniones, los puntos de vista y los aportes de los ciudadanos y de las partes interesadas. Los ciudadanos y las partes interesadas pueden opinar y participar en las decisiones del Poder Judicial (principio de participación). Tienen la posibilidad –con igualdad y sin discriminación– de participar y colaborar en la toma de decisiones judiciales y en la administración de justicia. Asimismo, la justicia es accesible, receptiva y oportuna en lo que respecta a las necesidades de las personas y las empresas, las cuales tienen buena información y conocimiento de sus derechos.

Adoptar enfoques de las necesidades y las prerrogativas de cada institución pública

Al implementar un enfoque de Estado abierto, cada institución pública debe adaptar los principios de Gobierno abierto a su propia realidad y contexto específicos. Cada una de ellas tiene una función definida en la arquitectura institucional y jurídica, y en el mecanismo de gobernanza de cada país.

10. Hilaire, Pablo, “Digital tools to open the judiciary: A perspective from Argentina”, 26/10/2020. Disponible en: <https://medium.com/participo/digital-tools-to-open-the-judiciary-a-perspective-from-argentina-e4bdcf56132>

En ese sentido, todas las instituciones de justicia, y en particular, el Poder Judicial y el Ministerio Público, tienen un papel específico que cumplir en la administración de justicia para todos los ciudadanos, haciendo posible la resolución legal de conflictos, garantizando el respeto al Estado de derecho, protegiendo el sistema de controles y equilibrios del Estado, y haciendo cumplir las leyes. En algunos casos, el Poder Judicial y el Ministerio Público pueden influir en la formulación de políticas por medio de la creación de jurisprudencia o de la emisión de recomendaciones y directrices.

En muchos países, especialmente en Latinoamérica y el Caribe, el Poder Judicial tiene protagonismo en ámbitos políticos clave, como la lucha contra la corrupción, la guerra contra las drogas o la agenda de seguridad pública. Por último, el Poder Judicial es reconocido como un poder independiente de acuerdo con el marco jurídico e institucional actual de cada país. Por lo tanto, el sistema de justicia debe perseguir una cultura de Gobierno abierto aplicando los principios en una manera que se adapte a las necesidades y prerrogativas de esta rama específica del Estado.

No es suficiente “copiar y pegar” las iniciativas y estrategias de Gobierno abierto de otros poderes del Estado, ya que pueden no ser compatibles ni coherentes con las realidades del sistema de justicia. Por ejemplo, la transparencia radical podría ser ventajosa para el Poder Legislativo, pero podría poner en peligro a magistrados o a jueces.

Además, para que la Justicia Abierta sea sostenible y eficaz, y pueda apoyar un avance coherente y coordinado hacia un Estado abierto, se necesitará más que iniciativas o compromisos desperdigados. Por este motivo, la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Gobierno Abierto invita a todos los niveles de gobierno y a todos los poderes del Estado a adoptar e implementar estrategias de Gobierno abierto.¹¹

11. La Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Gobierno Abierto define “estrategia de Gobierno abierto” como “un documento que define la agenda de Gobierno abierto del Gobierno central y/o de cualquiera de sus niveles subnacionales, así como aquella de una sola institución pública o área temática, y que incluye iniciativas clave de Gobierno abierto, junto con metas e indicadores de corto, mediano y largo plazo”.

De la teoría a la práctica: observaciones de los estudios de la OCDE sobre políticas en la Argentina, Costa Rica y Colombia

Durante los últimos años, la OCDE ha llevado a cabo una cantidad importante de estudios sobre Gobierno abierto en países de Latinoamérica y del Caribe. Estos estudios han descubierto que los países de LAC se encuentran entre los más activos del mundo a la hora de aplicar los principios de Gobierno abierto al sector de la justicia y de fomentar un enfoque de Estado abierto. En esta sección, se destacan las conclusiones principales a las que arribaron los estudios de la OCDE sobre políticas en materia de Justicia Abierta.

Costa Rica: Adopción de una política de participación ciudadana en el sistema de justicia

El Estudio de la OCDE sobre Gobierno Abierto en Costa Rica revela que, cuando se trata de apertura y participación, el Poder Judicial costarricense es uno de los más avanzados del mundo. El Poder Judicial de este país ha sido una de las primeras ramas judiciales del mundo en crear su propia Justicia Abierta y estrategia de participación ciudadana. También participa en el proceso de OGP del país, y los presidentes de la Corte Suprema y del Tribunal Supremo de Elecciones han firmado la Declaración para la Creación de un Estado Abierto en Costa Rica. El sistema de justicia costarricense ha empezado a incluir los principios de Gobierno abierto en sus actividades diarias. De esta manera, ha declarado los siguientes objetivos:

- acercar el Poder Judicial a los ciudadanos por medio de la incorporación de servicios electrónicos;
- promover el intercambio de información digital entre las diferentes instituciones para evitar procedimientos innecesarios o para simplificarlos en favor de los ciudadanos;
- procurar que los más vulnerables tengan acceso a la justicia;
- fomentar la transparencia en la administración de justicia;
- publicar datos abiertos a través de portales públicos;
- ahorrar los recursos económicos de los ciudadanos y del Poder Judicial.

La rama judicial costarricense se destaca por ser una de las únicas del mundo en haber diseñado su propia política de participación ciudadana, la “Política de Participación Ciudadana en el Poder Judicial”. En ella “participación ciudadana” se define como:

... un proceso democrático que garantiza una contribución responsable, activa y sostenida de la ciudadanía en el diseño, la toma de decisión y la ejecución de políticas del Poder Judicial, de manera que respondan a la realidad de la población, al bien común y al cumplimiento de los fines del Poder Judicial.

La participación ciudadana se considera “una intervención transparente, desprovista de intereses personales y políticos, que involucra la participación de sectores diversos de la sociedad civil en los espacios abiertos por el Poder Judicial como forma de ejercicio del control social y la transparencia de la función judicial”.¹²

Colombia: Fomentar la participación de las instituciones de justicia en el proceso de OGP

Colombia presentó en 2015 su segundo plan de acción de OGP, el cual constó de 18 compromisos. Algunas de las acciones propuestas, como “fortalecer la participación ciudadana” (compromiso 10), pueden hallarse en casi todos los planes de acción, pero el objetivo 16 representa una novedad. En el período 2015-2017, Colombia se compromete con “la transparencia y la rendición de cuentas del Consejo de Estado en pos de un mejor servicio de justicia”.

En sus planes de acción anteriores, tanto Colombia como otros países de la región han manifestado el compromiso a mejorar la transparencia en las instituciones estatales, pero este caso es diferente. Junto con la Corte Suprema y la Corte Constitucional, el Consejo de Estado es uno de los órganos legislativos más poderosos de Colombia. Por consiguiente, sus acciones tienen el suficiente peso para repercutir en otras instituciones del país. En el plan de acción, el Consejo declara la creación de la Comisión de Transparencia y Rendición de Cuentas. Su propósito es “prestar un mejor servicio de justicia a los

12. Poder Judicial de Costa Rica, “Política de Participación Ciudadana”, 2015. Disponible en: <https://www.poder-judicial.go.cr/participacionciudadana/images/documentos/ppc.pdf>

usuarios internos y externos a través de una gestión de calidad en términos de eficacia, eficiencia y transparencia”.

Este ambicioso objetivo va acompañado de enfoques concretos: publicar las sentencias del día y poner a disposición pública la selección de los candidatos a jueces para acometer contra el partidismo. También apunta a implementar el Código Iberoamericano de Ética Judicial y la elaboración del documento “Rendición de cuentas de la rama judicial”.

En resumen, los compromisos polifacéticos del Consejo de Estado ofrecen ejemplos de iniciativas concretas de transparencia y de rendición de cuentas, que contribuirán a crear mayor confianza ciudadana y legitimidad en la rama judicial del Estado.

Argentina: Avanzar hacia una Justicia Abierta a nivel subnacional

Además de dos compromisos de Justicia Abierta en su tercer plan de acción de OGP (2017-2019), la Argentina ha visto en los últimos años el surgimiento de iniciativas subnacionales de Justicia Abierta. Concretamente, los juzgados N° 10 y 13 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires están implementando una serie de iniciativas de Gobierno abierto que apuntan a restaurar la confianza en el sistema de justicia y en sus instituciones.

El Juzgado N° 10 ha creado un grupo de trabajo que tiene por objeto emplear nuevas tecnologías, crear una cultura de datos abiertos y promover un mayor grado de compromiso con los ciudadanos. Las principales iniciativas llevadas a cabo por este grupo de trabajo incluyen lo siguiente:

- La creación de una cuenta de Twitter del Juzgado en donde se publica información de las actividades de la institución (p. ej., la agenda de audiencias) y se da a conocer a los empleados (es decir, fotos, currículums y biografías).
- Se ha creado un archivo en línea que contiene todas las resoluciones y las sentencias del Juzgado en un formato abierto y editable. El archivo también incluye estadísticas sobre la cantidad, el tipo y la duración de las audiencias celebradas.
- Más del 90% de los registros y expedientes del Juzgado han sido digitalizados.

- El Juzgado lleva a cabo determinadas audiencias por medio de videoconferencia (p. ej., cuando participa una persona con discapacidad). Este sistema ofrece ventajas a la hora de conectar con prisiones, ya que reduce los costos y los riesgos de seguridad asociados al traslado de los presos.
- El Juzgado está tomando medidas para el empleo de un lenguaje claro que sea más accesible para los ciudadanos y para otras partes interesadas. En este sentido, llevó adelante un proceso para crear junto con los ciudadanos una nueva versión del texto utilizado para las notificaciones.

El Juzgado N° 13 ha tomado iniciativas focalizadas en tres aspectos:

- *Lenguaje claro y accesible*: El Juzgado ha elaborado un manual (*Manual de lenguaje claro*) que contiene pautas para que sus funcionarios estandaricen la redacción de los textos a fin de hacerlos más accesibles para las partes interesadas que carecen de formación jurídica. También ha invitado a que los ciudadanos participen en estas iniciativas mediante métodos innovadores; por ejemplo, los textos legales se publican en línea, y los ciudadanos tienen la posibilidad de hacer correcciones o sugerencias de estilo que luego podrían incorporarse al manual. Por último, el Juzgado prepara videos que se publican en canales de redes sociales para explicar, por ejemplo, el significado de términos legales, procedimientos o el funcionamiento del sistema de justicia en su conjunto.
- *Datos abiertos y rendición de cuentas*: El Juzgado digitaliza las resoluciones y las publica en línea. También creó su propia cuenta de Twitter, que contiene la siguiente información: Agenda: programación semanal de las audiencias; vacaciones: quién es el juez interino y durante qué período; biografías: antecedentes y currículums de los funcionarios que trabajan en el Juzgado; estadísticas: cantidad total de audiencias celebradas en el Juzgado, cantidad de resoluciones dictadas por tipo y asunto, etcétera.
- *Innovación y uso de nuevas tecnologías*: El Juzgado utiliza nuevas tecnologías, por ejemplo, para notificar de manera electrónica a las partes involucradas (p. ej., el imputado recibe la citación

para comparecer a juicio vía WhatsApp) o para celebrar audiencias por videoconferencia.

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación Argentina promueve además la adopción de iniciativas de Justicia Abierta en la rama judicial. Una de estas iniciativas es “Justicia 2020”, que se lanzó en 2016 mediante una política de Estado. Los objetivos de Justicia 2020 están vinculados a los principios de Gobierno abierto, dado que el programa apunta a crear un sistema de justicia que se acerque a las necesidades de las personas y sea más transparente. Como parte de Justicia 2020, el Ministerio también creó su propia iniciativa de Justicia Abierta, que tiene por objeto implementar “políticas de Gobierno abierto en el sistema de justicia para mejorar la transparencia y la participación ciudadana”.

El foco puesto en un diseño de justicia centrado en las personas y en una Justicia Abierta en Latinoamérica

El ciclo virtuoso de acceso a la justicia y Justicia Abierta

La Justicia Abierta y el acceso a la justicia son dos conceptos que se refuerzan entre sí. Por un lado, con la participación ciudadana ocupando un papel central en la Agenda de Gobierno abierto (OECD), el nivel de acceso a la justicia puede aumentar gracias a un Gobierno abierto mejorado que aporte mayor acceso a las leyes, claridad de lenguaje, transparencia y comprensión de las vías judiciales disponibles. Por otro lado, y al mismo tiempo, el acceso a la justicia centrado en las personas es un medio importante para fomentar la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana. Empodera a los ciudadanos para que participen de manera más efectiva en los procesos de gobernanza al estar mejor preparados para promover sus derechos, exigir protección jurídica y reglamentaria, e identificar prácticas corruptas. Ambos conceptos apuntan a que el funcionamiento del Gobierno sea más eficiente, inclusivo y centrado en los ciudadanos; a incrementar la confianza y a fortalecer la percepción de la democracia.

Reconociendo el hecho de que los dos elementos se refuerzan mutuamente, los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) proponen la meta de “garantizar el acceso igualitario a la justicia para todos” como

una prioridad de desarrollo y como una herramienta para fortalecer el desarrollo inclusivo y sostenible.¹³ Esto genera un ciclo virtuoso en el que, por medio de mejoras en la justicia abierta, se brinda acceso a la justicia; y al trabajar en el acceso a la justicia, el sistema se vuelve cada vez más abierto y disponible para los ciudadanos.

Como ejemplo de esta mayor conciencia de la interacción de los dos elementos, los países miembros de OGP están reconociendo cada vez más el potencial del acceso a la justicia en sus compromisos conexos de OGP.¹⁴

Por otro lado, la investigación llevada a cabo por la OCDE durante los últimos años demuestra que la incorporación de una perspectiva centrada en las personas al diseño de los servicios jurídicos y de justicia propicia las iniciativas de acceso a la justicia. En esta sección del capítulo, se propone hacer uso de los criterios y los métodos de la OCDE aplicados a un diseño de servicios jurídicos y de justicia centrado en las personas, como hoja de ruta política para cumplir con los compromisos de justicia abierta en Latinoamérica.

El método centrado en las personas aplicado al diseño de servicios jurídicos

Una de las tendencias actuales más importantes en el diseño de servicios públicos es el giro hacia una perspectiva centrada en las personas como principio rector. En consonancia con esto, el marco de la OCDE para el servicio a los ciudadanos destaca que los Gobiernos tienen la responsabilidad de servir a las personas y de proporcionar servicios públicos que incluyan servicios jurídicos diseñados para cumplir con las expectativas y las necesidades de los ciudadanos.¹⁵

En una perspectiva centrada en los Gobiernos o en las instituciones, los usuarios son destinatarios pasivos de los servicios; mientras que en una perspectiva emanada del pueblo, las personas expresan sus demandas y necesidades. El diseño centrado en las personas de

13. Chapman, Peter; Elena, Sandra y Khanna, Surya, "Opening justice: Access to justice...", *op. cit.*

14. Ídem.

15. OECD, "The OECD serving citizens' framework", en *Government at a Glance*, París, OECD Publishing, 2015. Disponible en: https://doi.org/10.1787/gov_glance-2015-55-en

servicios jurídicos es entonces la esencia del concepto de Justicia Abierta y ocupa un papel central en la agenda más amplia de Gobierno abierto. Por eso, el sistema de justicia debe estar diseñado para los ciudadanos y debe ser transformado junto con ellos. Los intentos hechos anteriormente por mejorar el acceso a la justicia han tendido a focalizarse en la perspectiva del sistema de justicia. Para evaluar el acceso a la justicia, los Gobiernos y las organizaciones internacionales históricamente se basaron en la medición del desempeño institucional, en particular, en lo que concierne a la justicia penal.¹⁶ Muchos indicadores y mediciones del desempeño del sistema de justicia están enmarcados en esta perspectiva. Si bien son importantes para la eficiencia y el buen funcionamiento del sistema de justicia, estos criterios de medición raramente se basan en un entendimiento de los tipos de problemas de justicia que tienen las personas, las instituciones implicadas, la eficacia de los mecanismos de resolución de conflictos: qué funciona, para quiénes y para qué tipos de necesidades jurídicas y de justicia.

Con el objeto de proporcionar una guía útil sobre cómo elaborar y evaluar servicios centrados en las personas, la OCDE desarrolló un grupo de criterios para el diseño y la prestación de servicios de justicia centrados en las personas. Estos principios pueden considerarse operativos en toda la cadena de justicia y pueden ser aplicados y promovidos por todos los actores involucrados en los servicios jurídicos. La igualdad y la inclusión, y la accesibilidad y la disponibilidad constituyen los cimientos y establecen la orientación de la política subyacente. Los servicios jurídicos y de justicia centrados en las personas priorizan la prevención proactiva y la puntualidad, se adecúan a las necesidades, y responden a ellas. Estos servicios dan respuesta a las necesidades jurídicas que son identificadas, medidas y mapeadas; están diseñados para promover el empoderamiento y la inclusión; y se centran en los resultados sustanciales y en la equidad. Impulsar estos principios puede también tener gran incidencia en la prestación de servicios jurídicos más abiertos. En la figura 4 puede observarse la iteración de estos principios:

16. Dandurand, Yvon; Kittayarak, Kittipong y MacPhail, Alison, *Justice Indicators and Criminal Justice Reform: A reference tool*, Vancouver, International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy y Thailand Institute for Justice, 2015. Disponible en: <https://icclr.org/wp-content/uploads/2019/06/Justice-Indicators-and-Criminal-Justice-Reform-April-2015.pdf?x48887>

Figura 4. Criterios de la OCDE para un diseño de justicia centrado en las personas (en acción)

Fuente: OCDE “Equal Access to Justice for Inclusive Growth: Putting People at the Centre”, París, OECD Publishing, 2019. Referencia: <https://doi.org/10.1787/597f5b7f-en>

Los criterios de la OCDE relativos a los servicios centrados en las personas pueden proporcionar una orientación más detallada acerca de las características que presentan los sistemas más efectivos, tal como se explica en la siguiente tabla.

Tabla 1. Criterios de la OCDE para el diseño y la prestación de servicios jurídicos y de justicia centrados en las personas

Criterios	Descripción
Igualdad e inclusión	Los servicios jurídicos y de justicia centrados en las personas son inclusivos y están dirigidos a los más necesitados. Asimismo responden a necesidades específicas de acceso a la justicia de grupos que son propensos a padecer desventajas económicas y sociales, o que son vulnerables o marginados; y de grupos con necesidades complejas. Están diseñados para contribuir a la igualdad, a la reducción de la pobreza y a la inclusión social.
Accesibilidad	Los servicios jurídicos y de justicia centrados en las personas son accesibles y están diseñados para superar de manera activa las distintas barreras a la asistencia que necesitan.

Criterios	Descripción
Disponibilidad	Los servicios jurídicos y de justicia centrados en las personas están disponibles en toda la cadena de justicia y se brindan en una serie de diversos formatos, programas y tipos.
Prevención, proactividad y puntualidad	Los servicios jurídicos y de justicia centrados en las personas son proactivos y contribuyen a la prevención de problemas legales y a su oportuna resolución. Los problemas legales recurrentes se abordan de forma sistemática para tratar las causas subyacentes y así evitar que se produzcan de nuevo.
Idoneidad y capacidad de respuesta	Los servicios jurídicos y de justicia centrados en las personas son idóneos y receptivos respecto del individuo, los problemas que afronta y su situación. Se adaptan a las necesidades, son proporcionales a ellas y muestran eficacia y flexibilidad para acomodarse a las circunstancias locales.
Empoderamiento	Los servicios jurídicos y de justicia centrados en las personas generan empoderamiento, permiten la participación significativa de las personas en el sistema de justicia y desarrollan sus capacidades jurídicas.
Colaboración e integración	Los servicios jurídicos y de justicia centrados en las personas forman parte de un sistema coherente en el que las remisiones se llevan a cabo con fluidez y se ofrecen servicios integrados por medio de la colaboración de proveedores de servicios jurídicos, de justicia y otros proveedores de servicios humanos. Las personas tienen acceso a todos los servicios que necesitan para resolver de manera integral tanto los aspectos legales como los no legales de sus problemas, independientemente del origen de la asistencia.
Orientación a resultados y equidad	Los servicios jurídicos y de justicia centrados en las personas contribuyen a procesos justos y resultados justos; a resultados procedimentales, sustanciales y sistémicos mejores y más sostenibles, incluida una mayor confianza en el sistema de justicia y un mejor desempeño de este; y al logro de objetivos sociales como la inclusión.
Eficacia	Los servicios jurídicos y de justicia centrados en las personas son eficaces y mejoran continuamente gracias a la evaluación, al aprendizaje empírico y al desarrollo e intercambio de mejores prácticas.

Fuente: OCDE, “Equal Access to Justice for Inclusive Growth: Putting People at the Centre”, París, OECD Publishing, 2019. Referencia: <https://doi.org/10.1787/597f5b7f-en>

Diseño de justicia centrado en las personas. Un marco político viable que sirve de apoyo a la justicia abierta en Latinoamérica

La OCDE desarrolló un marco para la planificación de servicios jurídicos y de justicia centrados en las personas.¹⁷ Podría emplearse en Latinoamérica para avanzar hacia sistemas de justicia más accesibles y, a su vez, fortalecer la transformación de la Justicia Abierta. Es importante señalar que los criterios para medir necesidades y para desarrollar políticas y servicios deben adaptarse a poblaciones específicas según el contexto de cada país (y su entorno jurídico), especialmente teniendo en cuenta la situación de personas, familias y comunidades vulnerables, y de aquellos que viven en condiciones de desventaja.

Medir y mapear las necesidades jurídicas y las barreras de acceso de los ciudadanos

El desafío principal a la hora de prestar servicios de acceso a la justicia centrados en las personas es asegurarse de que satisfagan las necesidades de justicia, integren la experiencia del usuario y lleguen a los ciudadanos correctos en el momento y lugar indicados.¹⁸ Por eso, como primer paso, debemos medir el estado de la técnica de los servicios de justicia y del acceso a la justicia. Este enfoque basado en pruebas ayuda a crear un ecosistema de justicia integral y centrado en las personas, en el que los servicios se corresponden con las necesidades y las capacidades de las personas que están atravesando problemas.

La experiencia internacional indica que las encuestas de necesidades jurídicas son el mejor medio para obtener un entendimiento más representativo de la necesidad jurídica desde el punto de vista de las personas. Se observa una tendencia creciente en países innovadores a implementar las encuestas de necesidades jurídicas para la planificación de servicios. Colombia, pionero en este sentido en la región de LAC, utilizó una encuesta nacional de necesidades jurídicas como

17. OECD, "Equal Access to Justice for Inclusive Growth...", *op. cit.*

18. Pleasence, Pascoe *et al.*, *Reshaping Legal Assistance Services: Building on the Evidence Base*, Sidney, Law and Justice Foundation of New South Wales, 2014. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/295855777_Reshaping_Legal_Services_Building_on_the_Evidence_Base

punto de partida para su plan de acceso a la justicia, enmarcado en un plan de desarrollo nacional y regional (véase el apartado 2).

Apartado 2. Encuesta nacional de necesidades jurídicas de Colombia

Colombia implementó una de las encuestas de necesidades jurídicas más completas del mundo hasta la fecha. A partir de metodologías para estudiar las necesidades jurídicas probadas por la organización de sociedad civil colombiana Dejusticia, en 2016 se llevó a cabo una encuesta nacional en colaboración entre el Departamento Nacional de Planeación y la Oficina Estadística Nacional. Los datos de la encuesta pueden desglosarse por zona geográfica, por sexo y por otras características identitarias.

Sobre la base de los resultados de la encuesta, Colombia desarrolló el Índice de Acceso Efectivo a la Justicia para transmitir su plan de justicia a largo plazo. Este índice analiza seis dimensiones de acceso a la justicia: i) ambiente favorable (que se ocupa de las barreras estructurales e institucionales que se encuentran por fuera del sistema de justicia), ii) empoderamiento legal, iii) asistencia legal, iv) procedimiento justo, v) cumplimiento de decisiones judiciales y vi) acceso a instituciones. El módulo de necesidades jurídicas de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida de Colombia aporta 10 de 24 indicadores y se focaliza en el empoderamiento legal, la asistencia legal, el acceso a las instituciones de justicia, la equidad procesal y la aplicación de las normas. La disponibilidad de la asistencia legal es un factor transversal.

Además de elaborar el índice, Colombia utiliza los datos de la encuesta para reducir la brecha entre la oferta y la demanda, identificar las barreras de acceso a la justicia de la población vulnerable, desarrollar un plan de justicia de diez años, y planificar y diseñar servicios de justicia adecuados, oportunos, integrados y específicos; reformas de sostenibilidad; e indicadores para monitorear la evolución.

Fuente: Departamento Nacional de Planeación, Colombia. Adaptado del informe de la OCDE. (OECD, 2019)

Para fortalecer la base empírica de cada país latinoamericano, podría considerarse la implementación de encuestas nacionales de necesidades jurídicas similares en otros países de la región de LAC, sobre la base de las buenas prácticas de Colombia. Con el objeto de contribuir a este proceso, la OCDE desarrolló una útil herramienta (véase el apartado 3). Otra forma de recabar datos relevantes es utilizar aquellos que ofrecen los proveedores de servicios administrativos, así como los estudios con objetivos específicos. El Manual de la ONU sobre Estadísticas de Gobernanza también puede proporcionar fuentes valiosas de información, indicadores básicos y buenas prácticas para medir el avance de la implementación del compromiso de los ODS en materia de acceso a la justicia.¹⁹

Apartado 3. Herramientas para los responsables de la elaboración de políticas en Latinoamérica

Informe sobre encuestas de necesidades jurídicas y acceso a la justicia

El informe preparado por Open Society Justice Initiative junto con la OCDE Legal Needs Surveys and Access to Justice (Encuestas de necesidades jurídicas y acceso a la justicia) ofrece una herramienta empírica para que planificadores, estadísticos, responsables de la elaboración de políticas y defensores puedan entender los problemas legales que las personas afrontan a diario y sus experiencias con el sistema de justicia. Establece un marco para la conceptualización, la implementación y el análisis de encuestas de necesidades jurídicas; y se basa en el análisis de diversas encuestas nacionales realizadas durante los últimos 25 años. Brinda orientación y recomendaciones de forma modular, lo que permite su aplicación a distintos tipos de encuestas. También presenta posibles indicadores basados en las necesidades jurídicas que mejoran nuestra comprensión del acceso a la justicia civil.

19. Praia City Group, *Handbook on Governance Statistics*, 2020. Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/HRIndicators/handbook_governance_statistics.pptdf

El nuevo indicador de los ODS sobre acceso a la justicia: 16.3.3 El indicador de los ODS 16.3.3, “Proporción de la población que se ha visto implicada en alguna controversia en los dos últimos años y ha accedido a algún mecanismo oficial u oficioso de solución de controversias, desglosada por tipo de mecanismo”, fue aprobado recientemente por el Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. La OCDE, como organismo cocustodio, junto con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP), está elaborando un mecanismo de presentación de informes para ayudar a las autoridades nacionales a informar acerca del indicador, su desglose y la metodología empleada. El lanzamiento de la plataforma se espera en abril de 2021. La incorporación a las encuestas estadísticas nacionales de los módulos propuestos para el informe de los progresos alcanzados podría constituir un paso importante en la región de LAC para reunir datos transparentes, comparables y comunes sobre el acceso a la justicia.

Fuente: OCDE/Open Society Foundations (2019).²⁰

La segunda etapa del uso de la base empírica aplicado a los servicios jurídicos y de justicia centrados en las personas está íntimamente relacionada con la identificación y la medición de las necesidades jurídicas, es decir, el mapeo de estas. Dicho mapeo consiste en identificar dónde y cuándo se presentan las necesidades jurídicas. Llevar a cabo esta tarea en una zona geográfica o determinar en qué etapa de un proceso se requiere asistencia puede contribuir a que los Gobiernos planifiquen y presten servicios en el momento y lugar indicados. El mapeo también posibilita una mejor asignación de los recursos. Se han identificado diferentes enfoques para el mapeo de datos: fuentes oficiales de datos socioeconómicos y demográficos; de datos administrativos; y otras fuentes de datos locales y complementarias.²¹

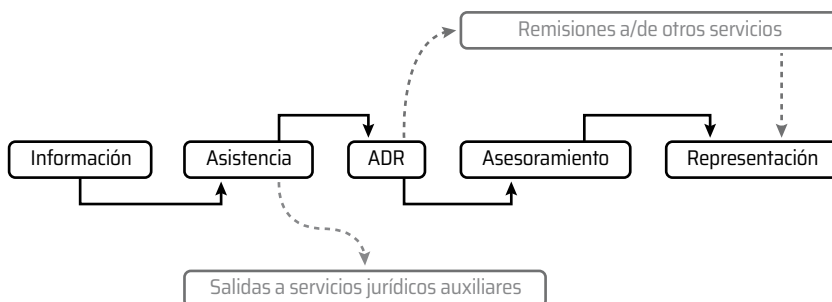
20. OECD/Open Society Foundations, “Legal Needs Surveys and Access to Justice”, París, OECD Publishing, 2019. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/g2g9a36c-en>

21. OECD, “Digital Government in Peru: Working Closely with Citizens”, en *OECD Digital Government Studies*, París, OECD Publishing, 2019. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.1787/oc1eb85b-en>

Diseñar y prestar servicios centrados en las personas

Una vez que las necesidades jurídicas hayan sido mapeadas adecuadamente, lo cual puede incluir consideraciones en materia de Justicia Abierta (como transparencia y alfabetización o concienciación de derechos) el paso siguiente es diseñar servicios jurídicos y de justicia centrados en las personas que satisfagan esas necesidades. Una de las observaciones principales que se desprende de la investigación llevada a cabo por la OCDE en este ámbito²² es que la necesidad jurídica es en esencia funcional: “su existencia no es independiente de un fin asociado. Las personas no necesitan servicios jurídicos, necesitan los fines que los servicios jurídicos pueden alcanzar, incluso si ese fin es el sentido de equidad”.²³ En qué medida los servicios jurídicos y de justicia son necesarios, varía según el caso, por lo que es fundamental preguntarse el tipo y el alcance del servicio jurídico requerido a la hora de diseñar servicios centrados en las personas. A tal efecto, es útil tener en cuenta el continuo de los servicios de justicia, un sistema escalonado que va desde la menor intervención, como la provisión pasiva de información legal, hasta el asesoramiento, distintas formas de asistencia jurídica limitada, la representación legal de parcial o limitada a total en varios tipos de procesos alternativos de resolución de conflictos, instituciones judiciales y no judiciales (véase la figura 5).

Figura 5. El continuo de los servicios de justicia



Fuente: Adaptado de Currie, Albert, “The legal problems of everyday life”, en Sandefur, Rebecca L. (ed.), *Access to Justice: Sociology of Crime Law and Deviance*, Emerald, vol. 12, 2009.

22. OECD, “Equal Access to Justice for Inclusive Growth...”, *op. cit.*

23. Pleasence, Pascoe *et al.*, *Reshaping Legal Assistance Services...*, *op. cit.* Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/295855777_Reshaping_Legal_Services_Building_on_the_Evidence_Base

Surge del concepto del continuo de los servicios, según el cual las necesidades jurídicas cotidianas que experimentan la mayoría de las personas puede que nunca lleguen a un tribunal y por eso requieren de servicios diferentes. Para descubrir lo que funciona en un acceso a la justicia centrado en las personas, tal vez sea necesario reconsiderar los enfoques tradicionales de prestación del continuo completo de los servicios jurídicos y de justicia, que se centran, ante todo, en dar respuesta a las necesidades jurídicas y justiciables de las personas.

Con respecto a los criterios de la OCDE, expuestos más arriba, sobre el diseño y la prestación de servicios centrados en las personas, se destacan en este capítulo dos elementos clave. Primero, el elemento básico que sirve de piedra angular para el diseño de servicios de justicia es considerar la accesibilidad. Para garantizar un mayor acceso, es necesario examinar con atención las barreras que normalmente se les presentan a las personas a la hora de utilizar servicios de justicia. Las barreras más comunes son aquellas relacionadas con los costos, con las estructuras (p. ej., la formalidad y el lenguaje, opiniones sobre la justicia, edificios y empleados de los tribunales) y con los aspectos sociales (p. ej., la falta de información, la percepción de prejuicios). También existen algunas barreras específicas para grupos vulnerables que corren el riesgo de ser excluidos por distintos motivos, como las mujeres, los ancianos o las minorías étnicas. Así es que la accesibilidad está íntimamente relacionada con el criterio de igualdad e inclusión. Una vez que se identifican las barreras de acceso a los servicios de justicia, pueden emplearse distintas estrategias y técnicas para superarlas de manera eficaz.

Tal como se ha subrayado en los estudios de casos mencionados más arriba, las tecnologías digitales se perciben cada vez más como un instrumento clave para superar una serie de barreras y hacer que los servicios jurídicos y de justicia sean más accesibles, una dimensión que se ha puesto de relieve aún más en el contexto de la crisis provocada por la pandemia de COVID-19. Las tecnologías digitales se utilizan para automatizar los procesos actuales y hacerlos más eficaces y accesibles para los ciudadanos y las empresas, crean nuevas vías judiciales, y proporcionan un acceso directo a los servicios de justicia. Determinadas iniciativas han contribuido a que los sistemas de justicia sean más abiertos y accesibles, como por ejemplo, las ventanillas únicas para los servicios gubernamentales, un mayor uso de la tecnología en los tribunales, los servicios de

resolución de conflictos en línea (ODR por sus siglas en inglés) y los servicios telefónicos de resolución alternativa de conflictos (ADR, por sus siglas en inglés), y *webs* interactivas que facilitan información jurídica de fácil lectura y asesoramiento legal.²⁴ Algunos países de LAC, como Chile y Perú, han implementado un portal público de servicios múltiples.

La cultura de la apertura, descrita en la primera sección, también puede ayudar a superar algunas de estas barreras y aumentar la accesibilidad del sistema de justicia por medio de la transparencia, la participación ciudadana y el uso de tecnologías digitales para acercar la justicia a los usuarios. Por ejemplo, el Juzgado Penal N° 10 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires incluye en su agenda de Justicia Abierta la promoción de servicios de justicia accesibles al publicar su agenda y sus datos en las redes sociales, permitir que los ciudadanos participen en los procedimientos y los observen a través de audiencias virtuales, y evaluar constantemente la satisfacción de los ciudadanos con encuestas en línea.²⁵ La OCDE reconoce que la agenda de Gobierno abierto (o, en este caso, de Justicia Abierta), principalmente por medio de la transparencia y de la participación, puede ayudar a las instituciones públicas a combatir la exclusión y a apoyar una toma de decisiones inclusiva.²⁶ Sin embargo, para lograr la inclusión, las autoridades públicas deben tomar medidas específicas para alcanzar e incluir a la “mayoría silenciosa” y a los grupos tradicionalmente excluidos, como las mujeres, las poblaciones indígenas, la comunidad LGBT, entre otros.

Además de traer igualdad, inclusión y accesibilidad, la implementación de los principios de Gobierno abierto en el sistema de justicia puede contribuir de muchas otras formas al diseño y la prestación de servicios jurídicos y de justicia centrados en las personas, y a un acceso a la justicia justo y eficaz. El Gobierno abierto constituye un cambio de paradigma para los Gobiernos, las administraciones públicas, los funcionarios, los ciudadanos y la sociedad civil. De acuerdo con este nuevo paradigma, los ciudadanos ya no son considerados

24. OECD, “Equal Access to Justice for Inclusive Growth...”, *op. cit.*

25. Hilaire, Pablo, “Digital tools to open the judiciary: A perspective from Argentina”, *op. cit.*

26. OCDE, “Inclusive Social Dialogue and Citizen Engagement to Enhance Social Cohesion and Ownership of Recovery Measures”, 2020.

partes interesadas pasivas. En cambio, están empoderados para ser colaboradores activos en la toma de decisiones públicas.²⁷ Por consiguiente, una agenda de Justicia Abierta puede apoyar el criterio de empoderamiento (véase la tabla 1), permite la participación significativa de las personas en el sistema de justicia y desarrolla sus capacidades jurídicas. Asimismo, la Recomendación de la OCDE sobre Gobierno Abierto (2017) invita a los países a desarrollar e implementar mecanismos de monitoreo, evaluación y aprendizaje; y reconoce que la apertura es fundamental para crear confianza ciudadana y un factor clave para lograr resultados políticos y sociales diferentes, como la inclusión. Es entonces natural que la implementación de los principios de Gobierno abierto en la justicia pueda contribuir a la orientación a resultados, la equidad y la eficacia (véase la tabla 1) de los servicios jurídicos y de justicia centrados en las personas.

Por último, un elemento clave del diseño centrado en las personas es la integración. Dado que las personas suelen tener problemas legales relacionados con otras cuestiones sociales, económicas o de la salud, esto subraya la importancia de, por un lado, crear un sistema eficaz de remisiones dentro de los diferentes servicios de justicia posibles y, por el otro, integrar servicios jurídicos y de justicia en otros servicios humanos (como la salud, la educación y la vivienda). El programa “Centros de la Mujer” de Chile constituye un buen ejemplo de cómo funciona la prestación de servicios integrados, especialmente en lo concerniente a la provisión de acceso a los servicios a mujeres víctimas de la violencia de género (véase el apartado 4).

Apartado 4. Centros de la Mujer en Chile

En el año 2000, el Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género (SernamEG) creó los Centros de Atención Integral y Prevención de la Violencia Intrafamiliar, instancias formadas por equipos interdisciplinarios en todo el país que brindan atención especializada a quienes sufren violencia intrafamiliar. Desde 2005 los Centros de Atención Integral y Prevención de la Violencia Intrafamiliar pasaron a llamarse “centros de la

27. OECD, “A Roadmap for Assessing the Impact of Open Government Reform”, 2020.

mujer”, manteniendo su propósito y objetivos. Actualmente existen 103 centros distribuidos en las 15 regiones del país. Los centros de la mujer tienen como finalidad contribuir a nivel local a la reducción de la violencia contra las mujeres, en particular, la que ocurre en las relaciones de pareja, por medio de la implementación de un modelo de intervención integral con énfasis en la prevención comunitaria y la atención a mujeres víctimas de violencia.

Fuente: Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, Chile.

La inclusión de una agenda de Justicia Abierta en una perspectiva más amplia de Estado abierto puede apoyar la colaboración entre el sistema de justicia y los otros poderes del Estado y niveles de gobierno. La colaboración es clave para apoyar la integración de los servicios de justicia en otros servicios públicos, como lo son la educación, la salud o las prestaciones sociales, y contribuye al avance hacia un Gobierno eficaz y hacia una mayor satisfacción y confianza ciudadanas.

Conclusiones

La implementación de los principios de Gobierno abierto en el sistema de justicia tiene un enorme potencial para acercar la justicia a los ciudadanos en Latinoamérica. Una Justicia Abierta puede mejorar la accesibilidad del sistema de justicia al proporcionar información clara y relevante, y al comunicarse con más simplicidad y claridad. Puede empoderar legalmente a los ciudadanos, que se beneficiarán al tener un acceso más fácil a la información relativa a sus derechos y a la tramitación de las causas. Al permitir que los ciudadanos y las partes interesadas se involucren en el proceso de toma de decisiones, una agenda de Justicia Abierta hace posible que las personas participen de manera significativa en el sistema de justicia. La Justicia Abierta puede también garantizar la integridad judicial y la rendición de cuentas del Gobierno en general. En resumen, una cultura de Justicia Abierta puede ayudar a diseñar y prestar servicios de justicia centrados en las personas, y apoyar un acceso a la justicia justo e igualitario.

A su vez, esto puede mejorar el funcionamiento general del Estado, aumentar la confianza y fortalecer las instituciones democráticas. Las agendas de acceso a la justicia y de Gobierno abierto comparten estos objetivos. La Justicia Abierta sirve de apoyo a un sistema de justicia más eficaz, accesible y justo, lo que, a su vez, favorece el Gobierno abierto, generando un círculo virtuoso de fortalecimiento democrático.

Las prácticas actuales llevadas a cabo en Latinoamérica, tal como lo demuestran los ejemplos mencionados en este capítulo, constituyen una base sólida para pasar al siguiente nivel. Los países de la región podrían considerar diseñar estrategias de justicia abierta y enfoques integrados de Estado abierto para que el diseño de justicia centrado en las personas esté cada vez más cerca de ser realidad. La OCDE está dispuesta a apoyar a los países latinoamericanos en sus reformas y compromisos de Justicia Abierta.

Bibliografía

AGENCIA DIGITAL DE INNOVACIÓN PÚBLICA, “Sistema de Información para el Bienestar de la Ciudad ganador del premio Gobernarte 2019 del BID”, 2019. Disponible en: <https://adip.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/sistema-de-informacion-para-el-bienestar-de-la-ciudad-ganador-del-premio-gobernarte-2019-del-bid>

ARTICLE 19, “International standards: Right to information”, 2012. Disponible en: <https://www.article19.org/resources/international-standards-right-information/>

_____, “Tackling gender inequality through access to information”, 2019. Disponible en: <https://www.article19.org/wp-content/uploads/2019/05/Transparency-Women-Report-WEB-FINAL.pdf>

CAMARA DOS DEPUTADOS, “Entenda o processo legislativo”. Disponible en: <https://www.camara.leg.br/entenda-o-processo-legislativo>

CHIGNARD, Simon y PENICAUD, Soizic, “With great power comes great responsibility: keeping public sector algorithms accountable”, 2019. Disponible en: https://www.academia.edu/39576180/_With_great_power_comes_great_responsibility_keeping_public_sector_algorithms_accountable

CIVICUS, “Tracking Civic Space”. Disponible en: <https://monitor.civicus.org/>

CONGRESO DE LA NACIÓN ARGENTINA, “Portal de Leyes Abiertas” [Open Legislation Portal]. Disponible en: <https://leyesabiertas.hcdn.gob.ar/info?section=acerca-de>

CONSEIL ÉCONOMIQUE SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL, “Convention Citoyenne pour le climat”, 2020. Disponible en: <https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/>

COOC, North, “Who Needs Special Education Professional Development?: International Trends from TALIS 2013”, en *OECD Education Working Papers*, París, OECD Publishing, 2018. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.1787/042c26c4-en>

COUNCIL OF EUROPE, “Convention on Access to Official Document”, 2009.

CURRIE, Albert, “The legal problems of everyday life”, en SANDEFUR, Rebecca (ed.), *Access to Justice*, Emerald Publishing, 2009.

DANDURAND, Yvon; KITTAYARAK, Kittipong y MACPHAIL, Alison, *Justice Indicators and Criminal Justice Reform: A reference tool*, International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy y Thailand Institute for Justice, Vancouver, 2015. Disponible en: <https://icclr.org/wp-content/uploads/2019/06/Justice-Indicators-and-Criminal-Justice-Reform-April-2015.pdf?x48887>

DARBISHIRE, Helen, “Proactive Transparency: The future of the right to information?”, World Bank, 2010. Referencia: hdl.handle.net/10986/25031

DASSEN, Nicolás, *Gobierno abierto y transparencia focalizada: Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe*, Nueva York, IADB, 2012. Disponible en: <https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/wp-content/uploads/2018/09/Gobierno-abierto-y-transparencia-focalizada.pdf>

FOX, Jonathan, “The uncertain relationship between transparency and accountability”, en *Development in Practice*, 2007. Referencia: <http://dx.doi.org/10.1080/09614520701469955>

GLOBAL RIGHT TO INFORMATION RATING, “Country data by indicator”. Disponible en: <https://www.rti-rating.org/country-data/by-indicator/1/>

GOVERNMENT OF DELHI, “Mohalla Sabha”. Disponible en: <http://mohallasabha.delhi.gov.in/>

GOVERNMENT OF PERÚ, “Guía rápida para apertura de Datos Gubernamentales”.

GOVERNMENT OF SPAIN, “Third National Action Plan of Spain 2017-2019 for the Open Government Partnership”, 2017. Disponible en: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2017/07/Spain_Action-Plan_2017-2019_EN.pdf

_____, “Educación en Gobierno Abierto” [Education in Open Government]. Disponible en: https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Gobierno-abierto/EduGobAbierto.html#Componenteo

GOVERNMENT OF THE UNITED KINGDOM, “Open Justice: Making Sense of Justice”, Statistics at the Ministry of Justice. Disponible en: <https://www.gov.uk/government/organisations/ministry-of-justice/about/statistics#latest-statistics>

HERNANDEZ, Esther, “Social Inclusion through Participation: the Case of the Participatory Budgetin São Paulo”, en *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 34.3, 2010, pp. 512-532. Referencia: DOI:10.1111/j.1468-2427.2010.00966

HILAIRE, Pablo, “Digital tools to open the judiciary: A perspective from Argentina”, 26/10/2020. Disponible en: <https://medium.com/participo/digital-tools-to-open-the-judiciary-a-perspective-from-argentina-e4bdcf56132>

ILO, *Women and men in the informal economy: A statistical picture (third edition)*, International Labour Office, Geneva, ILO, 2018.

_____, “Social Dialogue”. Disponible en: [https://www.ilo.org/ifpdial/areas-of-work/social-dialogue/lang--en/index.htm\)%20%20a](https://www.ilo.org/ifpdial/areas-of-work/social-dialogue/lang--en/index.htm)%20%20a)

INTER-AMERICAN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, “The right to access to public information in the Americas: Inter-American standards and comparison of legal frameworks”, 2011. Disponible en: <http://www.oas.org/en/iachr/expression/docs/publications/access%20to%20information%20in%20the%20americas%202012%2005%2015.pdf>

INTERNATIONAL ASSOCIATION FOR PUBLIC PARTICIPATION, “IAP2 Spectrum of Public Participation”, 2018. Disponible en: https://iap2.org.au/wp-content/uploads/2020/01/2018_IAP2_Spectrum.pdf

INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP, “The Power of Making it Simple: A Government Guide to Developing Citizens Budgets”, 2012.

_____, “Citizens Budgets”. Disponible en: <https://www.internationalbudget.org/publications/citizens-budgets/>

INTERNATIONAL LABOUR ORGANISATION, “Social Dialogue”. Disponible en: <https://www.ilo.org/ifpdial/areas-of-work/social-dialogue/lang--en/index.htm>%20%20a

MINISTERIO DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL, Consejo Nacional del Salario Mínimo. Disponible en: <https://www.mtps.gob.sv/consejo-nacional-del-salario-minimo/>

MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL, “Consejo Superior de Trabajo”. Disponible en: <http://www.mtss.go.cr/elministerio/consejostripartitosydialogosocial/consejo%20superior%20trabajo/consejo-superior-de-trabajo.html>

OBAMA, Barack, “Transparency and Open Government”, Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies, 2009. Disponible en: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/transparency-and-open-government>

OECD, “Institutions Guaranteeing Access to Information: OECD and MENA Region”, 2019. Referencia: doi.org/10.1787/e6d58b52-en

_____, “Citizens as Partners: OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making”, París, OECD Publishing, 2001. Referencia: <https://dx.doi.org/10.1787/9789264195578-en>

_____, “Recommendation of the Council for Enhanced Access and More Effective Use of Public Sector Information”, 2008. Disponible en: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0362#dates>

_____, “Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services”, París, OECD Publishing, 2009.

_____, “OECD Guidelines for Multinational Enterprises”, 2011. Referencia: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264115415-en>

_____, “Perspectives on Global Development 2012: Social Cohesion in a Shifting World”, 2011. Referencia: https://doi.org/10.1787/persp_glob_dev-2012-en

_____, “Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest”, 2011. Referencia: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264116573-en>

_____, “Access to public information in Latin America”, en *Open Government in Latin America*, París, OECD Publishing, 2014. Referencia: <https://doi.org/10.1787/9789264223639-6-en>

_____, “Open Government in Latin America”, 2014. Referencia: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264223639-en>

_____, “Recommendation of the Council on Gender Equality in Public Life”, 2015. Disponible en: www.oecd.org/governance/2015-oecd-recommendation-of-the-council-on-gender-equality-in-public-life-

_____, “The OECD serving citizens’ framework”, en *Government at a Glance 2015*, París, OECD Publishing. Referencia: https://doi.org/10.1787/gov_glance-2015-55-en

_____, “Best Practice Principles for Stakeholder Engagement in Regulatory Policy”, 2016.

_____, “OECD Public Governance Reviews: Peru: Integrated Governance for Inclusive Growth”, París, 2016. Referencia: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264265172-en>

_____, “Chile Scan Report on the Citizen Participation in the Constitutional Process”, 2017.

_____, “OECD Budget Transparency Toolkit: Practical Steps for Supporting Openness, Integrity and Accountability in Public Financial Management”, París, OECD Publishing, 2017. Referencia: <https://dx.doi.org/10.1787/9789264282070-en>

_____, “Recommendation of the Council on Open Government. OECD Legal Instruments, OECD/LEGAL/0438”, 2017.

_____, “Recommendation of the Council on Open Government”, 2017. Disponible en: <https://www.oecd.org/gov/Recommendation-Open-Government-Approved-Council-141217.pdf>

_____, “Citizen Charters in Tunisia”, 2018. Disponible en: <https://www.oecd.org/mena/governance/citizen-charters-tunisia.htm>

_____, “Facilitating social dialogue under the OECD Guidelines for Multinational Enterprises”, 2018. Disponible en: <https://mneguidelines.oecd.org/facilitating-social-dialogue-under-the-OECD-Guidelines-for-MNEs.pdf>

_____, “Open Government Data Report: Enhancing Policy Maturity for Sustainable Impact”, en *OECD Digital Government Studies*, París, OECD Publishing, 2018. Referencia: <https://dx.doi.org/10.1787/9789264305847-en>

_____, “States of Fragility 2018”. Referencia: <https://dx.doi.org/10.1787/9789264302075-en>

_____, “Digital Government in Peru: Working Closely with Citizens”, en *OECD Digital Government Studies*, París, OECD Publishing, 2019. Referencia: <https://dx.doi.org/10.1787/0c1eb85b-en>

_____, “Equal Access to Justice for Inclusive Growth: Putting People at the Centre”, París, OECD Publishing, 2019. Referencia: <https://doi.org/10.1787/597f5b7f-en>

_____, “Institutions Guaranteeing Access to Information: OECD and MENA Region”, OECD Publishing, París, 2019. Referencia: <https://dx.doi.org/10.1787/e6d58b52-en>

_____, “Open Government in Argentina”, París, OECD Publishing, 2019. Referencia: <https://doi.org/10.1787/1988cccf-en>

_____, “Society at a Glance 2019: OECD Social Indicators”, 2019. Referencia: https://dx.doi.org/10.1787/soc_glance-2019-en

_____, “A Roadmap for Assessing the Impact of Open Government Reform”, 2020.

_____, “COVID-19 in Latin America and the Caribbean”, Development Center, 2020. Disponible en: https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=129_129904-k3xp17fqbl&title=COVID-19-in-Latin-America-and-the-Caribbean-Regional-socio-economic-implications-and-policy-priorities

_____, “Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2020”, París, OECD Publishing, 2020.

_____, “Inclusive Social Dialogue and Citizen Engagement to Enhance Social Cohesion and Ownership of Recovery Measures”, 2020.

_____, “Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave”, París, OECD Publishing, 2020. Referencia: <https://dx.doi.org/10.1787/339306da-en>

_____, iLibrary, “PISA 2015 results”.

_____, “Social Cohesion”. Disponible en: <https://www.oecd.org/dev/inclusivesocietiesanddevelopment/social-cohesion.htm>

_____, “Right to Access Information in Tunisia: Citizens’ Guide”. Disponible en: <https://www.oecd.org/mena/governance/right-to-access-information-tunisia-guide-english.pdf>

_____, “Open Government Recommendation”.

OECD; OGP, “Communicating Open Government: A How-To Guide”, 2019.

OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP (OGP), “A Guide to Open Government and the Coronavirus: Right to Information”, 2020. Disponible en: <https://www.opengovpartnership.org/documents/a-guide-to-open-government-and-the-coronavirus-right-to-information/>

_____, “The Skeptic’s Guide to Open Government”, 2018.

_____, “How Can the Open Government Partnership Accelerate Implementation of the 2030”. Disponible en: <https://www.opengovpartnership.org/wp->

_____, “Right to Information Fact Sheet”, 2019. Disponible en: <https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/07/Right-to-Information-Fact-Sheet-May-2019.pdf>

OPEN KNOWLEDGE FOUNDATION GERMANY, “Offener Haushalt”. Disponible en: <https://offenerhaushalt.de/>

OPSI, “Education in Open Government”, 2018. Disponible en: <https://oecd-opsi.org/innovations/education-in-open-government/>

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, “Recomendaciones sobre acceso a la información”.

PARTHASARATHY, Ramya y RAO, Vijayendra, “Deliberative Democracy in India”, Policy Research Working Paper, 7995, 2017. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/428681488809552560/pdf/WPS7995.pdf>

PLAIN LANGUAGE ACTION AND INFORMATION NETWORK, “Federal Plain Language Guidelines”, 2011. Disponible en: <https://plainlanguage.gov/media/FederalPLGuidelines.pdf>

PLEASENCE, Pascoe *et al.*, “Reshaping Legal Assistance Services: Building on the Evidence Base”, 2014.

PRAIA CITY GROUP, *Handbook on Governance Statistics*, 2020. Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/HRIndicators/handbook_governance_statistics.pdf

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS, “Acceso a la Información Pública”.

QUERBACH, Tobías, “Regulatory policy in Latin America: An analysis of the state of play”, OECD Publishing Ed., N° 7, 2017. Referencia: <http://dx.doi.org/10.1787/2cb29d8c-en>

RAMIREZ-ALUJAS, Álvaro y DASSEN, Nicolás, “Winds of change II: progress and challenges in open government policy in Latin America and the Caribbean”, Inter-American Development Bank Technical Note, 2016. Disponible en: <https://publications.iadb.org/en/winds-change-ii-progress-and-challenges-open-government-policy-latin-america-and-caribbean>

RENTIER, Bernard, *Open Science, the Challenge of Transparency*, Royal Academy of Belgium, 2019. Disponible en: <https://academie-editions.be/accueil/369-open-science-the-challenge-of-transparency.html>

RICHARDS, David, *Governance and Public Policy in the UK*, Oxford University Press, 2002.

RIGHT2INFO, “Jenny Cabrera v. Ministry of Justice”, 2012.

RIVERA PEREZ, Jacob; EMILSSON, Cecilia y UBALDI, Bárbara, “OECD Open, Useful and Re-usable data (OURdata) Index: 2019”, 2020.

ROBINSON, David y YU, Harlan, “The new ambiguity of ‘Open Government’”, en *UCLA L. Rev. Disc.*, 2012. Disponible en: <https://www.uclalawreview.org/pdf/discourse/59-11.pdf>

RWANDA, G. o., *A Public Guide to the Budget, 2010/2011*. Disponible en: https://www.cabri-sbo.org/uploads/bia/rwanda_2010_approval_external_citizens'_budget_ministry_of_finance_comesa_eac_english_1.pdf

SAMY, Priyanka, “Participatory Budgeting: A Case of Delhi”, Centre for Budget and Governance Accountability, 2017. Disponible en: //

www.cbgaindia.org/wp-content/uploads/2017/11/PARTICIPATORY-BUDGETING.pdf

SHEEDY, Amanda, "Handbook on Citizen participation: Beyond Consultation", 2008. Disponible en: https://ccednet-rcdec.ca/sites/ccednet-rcdec.ca/files/handbook_on_citizen_engagement.pdf

SOLIJONOV, Abdurashid, *Voter Turnout Trends around the World*, Stockholm, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2016. Disponible en: https://www.agora-parl.org/sites/default/files/voter-turnout-trends-around-the-world_o.pdf

STIGLITZ, Joseph, *Economics of the public sector*, Nueva York, W.W. Norton.

THE POLICY PROJECT, "Measuring Political Commitment: HIV/AIDS Toolkit", 2000. Disponible en: <http://www.policyproject.com/pubs/bookblue.pdf>

TORRES, Natalia, *Hacia una política integral de gestión de la información pública: todo lo que siempre quisimos saber sobre archivos*, Buenos Aires, Universidad de Palermo, 2014.

TRANSPARENCY AND ACCOUNTABILITY INITIATIVE, "How do we define key terms? Transparency and accountability - Glossary", 2017. Disponible en: <https://www.transparency-initiative.org/blog/1179/tai-definitions/>

_____, "Opening Government: A guide to best practice in transparency, accountability and civic engagement across the public sector", 2010.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL, "Right to Information: a tool for people power", 2019. Disponible en: <https://www.transparency.org/en/news/right-to-information-people-power>.

_____, "Glossary". Disponible en: <https://www.transparency.org/glossary/term/transparency>

UBALDI, Bárbara, "Open Government Data: Towards Empirical Analysis of Open Government Data Initiatives", en *OECD Working Papers on Public*

Governance, París, OECD Publishing, vol. 22, 2013. Referencia: <https://dx.doi.org/10.1787/5k46bj4f03s7-en>

UGARRIZA, Juan y CALUWAERTS, Didier (eds.), *Democratic Deliberation in Deeply Divided Societies: From Conflict to Common Ground*, New York, P. Macmillan Ed., 2015.

UNESCO, “Freedom of Information in Latin America and the Caribbean”. Disponible en: <http://www.unesco.org/new/en/communication-and-information/freedom-of-expression/freedom-of-information/foi-in-latin-america-and-the-caribbean/>

UNITED NATIONS, “Sustainable Development Goal 16”, 2019. Disponible en: <https://unstats.un.org/sdgs/report/2019/goal-16/>

_____, “Information for Integrated Decision-Making and Participation”. Disponible en: <https://sustainabledevelopment.un.org/topics/information-integrated-decision-making-and-participation>

WOOTEN, George y KISS, Simon, “The Ambiguous Definition of Open Government: Parliamentarians, Journalists and Bloggers Define Open Government in Accordance with their Interests”, en *Canadian Journal of Political Science*, vol. 52(3), 2019. Referencia: 10.1017/S0008423918000446

WORLD JUSTICE PROJECT, “Rule of Law Index”, Washington DC, 2019. Disponible en: https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2019-Single%20Page%20View-Reduced_o.pdf

Capítulo II

Avances en el campo de los datos abiertos

Datos abiertos de justicia en América Latina. Análisis de portales en Argentina, Brasil y México

Sandra Elena*, Julio Gabriel Mercado**, Gisele S. Craveiro***, María Lorena Tula de Moral****, Carlos Sosa Pinzón***** y Paula Rómulo*****

Introducción

Los datos abiertos le brindan al sector público y a la sociedad civil un recurso clave para involucrarse en nuevas formas de análisis de lo público sustentadas en evidencia.¹ La visión de justicia abierta propone que las organizaciones del sector justicia lleven adelante políticas de transparencia activa y de acceso a la información, y que abran sus

* Abogada, politóloga y LL.M. en Derecho Internacional (American University). Actualmente coordina la iniciativa de justicia abierta del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Argentina.

** Politólogo (Universidad de Santiago de Compostela) y MA en Estudios Interdisciplinarios Europeos (College of Europe). Actualmente se desempeña en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Argentina.

*** Profesora del Programa de Posgraduación en Cambio Social y Participación Política (PROMUSPP) y de la Escuela de Artes, Ciencias y Humanidades de la Universidad de San Pablo (EACH-USP). Coordinadora del COLAB-USP.

**** Abogada, jueza, y especialista en Administración de Justicia (UBA), con estudios de posgrado en la Universidad de Buenos Aires, Universidad de Salamanca y California Western School of Law (San Diego).

***** Licenciado en Derecho y Especialista y Maestro en Justicia Administrativa. Además, cuenta con estudios en Historia. Docente en nivel medio superior y superior. Actualmente es Subdirector de Archivo de Concentración e Histórico del Poder Judicial del Estado de Guanajuato.

***** Abogada. Especialista en Derecho Informático y Experta Universitaria en Reglamento General de Protección de Datos. Magíster en Reglamento General Europeo de Protección de Datos (UNED). Actualmente se desempeña en el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires.

1. Verhulst, Stefan y Young, Andrew, *Open Data Impact. When Demand and Supply Meet*, The GovLab y Omidyar Network, 2016. Disponible en: <https://odimpact.org/files/open-data-impact-key-findings.pdf>

datos, preferiblemente a través de formatos abiertos que faciliten su reutilización y redistribución.

Si bien la necesaria accesibilidad de la información del sector justicia y los modos de medirla no es un tema nuevo en nuestra región,² puede resultar novedoso consolidar una metodología que permita evaluar hasta qué punto dicha información es provista a la sociedad a través de una filosofía de datos abiertos.

En primer lugar se establece la metodología para la selección y evaluación de las iniciativas de publicación de datos abiertos de justicia que se incluye en este capítulo. Luego se realiza una breve descripción de los respectivos ecosistemas de datos abiertos de justicia en los tres países seleccionados. Posteriormente apoyándonos en estudios previos aplicados a otras regiones como los de Elena³ y Marković y Gostojić,⁴ se muestra el listado de portales de datos abiertos en Argentina, Brasil y México, que incluirá asimismo una evaluación cualitativa de los datos provistos, contemplando cuestiones tales como el tipo de datos publicados, su nivel de desagregación, el uso de visualizaciones o su nivel de usabilidad. Para finalizar (punto 5) presentamos las conclusiones del estudio.

2. Andrade Sampaio, Alexandre; Martins, Paula Ligia; Angélico, Fabiano; Ilinsky Crantschaninov, Tamara; Silva Machado, Jorge Alberto y Da Silva Craveiro, Gisele, *Estudo sobre desafios da transparência no sistema de justiça brasileiro*, Brasília, Secretaria de Reforma do Judiciário, 2013; CEJA, *Índice de accesibilidad a la información judicial en Internet IACC*, Undécima versión, Santiago de Chile, 2013; Sandoval-Almazán, Rodrigo y Gil-García, J. Ramón, "Understanding e-Justice and Open Justice Through the Assessment of Judicial Websites: Toward a Conceptual Framework", en *Social Science Computer Review*, 2018, pp. 1-20. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0894439318785957>

3. Elena, Sandra, "Crime and justice", en Davies, Tim; Walker, Stephen B.; Rubinstein, Mor y Perini, Fernando (eds.), *The State of Open Data: Histories and Horizons*, Ciudad del Cabo y Ottawa, African Minds e International Development Research Centre, 2019, pp. 65-76. Disponible en: <https://stateofopendata.od4d.net/>

4. Marković, Marko y Gostojić, Stevan, "Open Judicial Data: A Comparative Analysis" en *Social Science Computer Review*, 2018, pp. 1-20. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0894439318770744>

Metodología para la selección y evaluación

En esta sección, se definen los criterios metodológicos de selección de las iniciativas de publicación de datos abiertos de justicia analizados en el presente estudio, así como una descripción de la evaluación cualitativa que se les aplica a las propuestas elegidas para su análisis.

Criterios de selección

Este trabajo establece una delimitación geográfica a iniciativas de publicación de datos abiertos de Argentina, Brasil y México. Se trata de los tres países federales más importantes de América Latina en términos de población, al tiempo que cuentan (así lo veremos) con un alto nivel de desarrollo de políticas de datos abiertos de justicia tanto a nivel federal (nacional) como estatal o provincial (subnacional). Por ello, se incluyen en el presente análisis iniciativas de publicación de datos de organizaciones del sector justicia de ambos ámbitos.

Asimismo, consideraremos únicamente iniciativas de publicación de datos abiertos de justicia de carácter oficial-gubernamental, en el entendido de que son las administraciones las que trabajan con datos primarios y cifras oficiales.

Si bien hubiera sido deseable analizar a toda la población de estudio para extrapolar los resultados a dicho grupo, por razones de tiempo y capacidad humana no fue posible hacerlo, por lo que se decidió tomar una muestra. En estadística se suele aplicar una fórmula de tamaño muestral para obtener la muestra representativa: esto es, un universo que representa a la población en estudio, siempre y cuando la intención sea hacer un estudio estadístico y que se persiga generalizar los resultados obtenidos. Sin embargo, la intención de este trabajo no es la de realizar un estudio estadístico a partir de la obtención de una muestra representativa, carente de sesgos, y que revista de objetividad la selección de la muestra analizada. Lo que se pretende en este capítulo es realizar un estudio de caso que permita ilustrar el estado del arte en materia de datos abiertos de justicia en los tres países seleccionados. Por ello, las unidades de estudio fueron definidas según los criterios que se explicitan más abajo. En síntesis, la diferencia entre la población general y la población de estudio, radicará no en ser una

muestra representativa, sino en que la segunda cumplió con los requisitos de selección que hemos definido como investigadoras e investigadores para ejemplificar la situación en nuestros respectivos países.

Las características observadas en las unidades de análisis para ser consideradas como parte de la población de estudio son:

1. En términos geográficos, los más abarcentes posibles, es decir, que atiendan a la mayor porción territorial del país posible. En caso contrario, justificar la inclusión de un portal estatal o regional.
2. Que la temática de la que se ocupen sea específicamente de la justicia, en cualquiera de sus ramas (penal, civil, mercantil, administrativa, laboral, etc.). En caso de que provengan de portales con temáticas diversas, así se especificó.

Criterios de evaluación

La metodología utilizada para el análisis de los portales es una combinación de las metodologías utilizadas en los estudios citados en la sección anterior y adaptados por los autores.

A continuación, explicaremos qué indicadores hemos tomado de cada estudio y cómo hemos innovado en algunos aspectos.

Índice de Accesibilidad de CEJA

El IACC⁵ mide resultados por país, por poder judicial y por ministerio público, mientras que en este trabajo se evalúan portales de datos individuales. A pesar de esa diferencia de base, hemos tomado los siguientes:

1. La existencia de una página *web* y sus características informacionales básicas;
2. La publicación y actualidad de los reglamentos institucionales;
3. La publicación de las estadísticas de funcionamiento de la institución, principalmente las relativas al manejo de las causas, la constancia y actualidad con que esto se desarrolla;
4. La publicación de los recursos con que cuenta la institución, tanto físicos como materiales y humanos;

5. CEJA, 2019, *op. cit.*

5. La publicación del presupuesto dispuesto y su ejecución del año en curso y anteriores;
6. La publicación de información respecto a los funcionarios de diversos rangos, como el salario, currículum, patrimonio y temas disciplinarios;
7. La publicación de los concursos y licitaciones que haga la institución;
8. El régimen de acceso en la página, que refiere a qué tan público y universal es el acceso a esta y su información.

El IACC también incluye como variables dentro de algunos de los indicadores cuestiones como la desagregación de los datos o el nivel de actualización (ej. que la información sea del año en curso).

State of Open Data

La metodología utilizada para el capítulo “Crime and Justice” de la obra *State of Open Data*⁶ evalúa cada portal de manera individual, y lo que busca es mostrar si el portal contiene:

1. Casos (sentencias en formato abierto);
2. Datos jurisdiccionales (vinculados al manejo de causas);
3. Datos estructurales (cuestiones financieras, administrativas, etc. de las instituciones); y si estos datos se encuentran como:
4. Datos primarios;
5. Datos estadísticos;
6. Datos estadísticos mediante presentaciones gráficas.

Si comparamos la metodología del IACC, con la de *State of Open Data*, esta última condensa varios de los indicadores en categorías más grandes; los puntos 2, 4, 5, 6 y 7 de IACC son considerados como datos estructurales, mientras que el punto 3, como dato jurisdiccional.

Teniendo en cuenta estos antecedentes y tomando en cuenta indicadores adicionales que corresponden a la usabilidad de los datos, se relevarán los siguientes elementos:

1. Organización y título de la iniciativa (organización responsable de la publicación y nombre del sitio *web* o portal de datos en el cual estos se encuentran);

6. Elena, Sandra, 2019, *op. cit.*

2. Datos publicados (si se encuentran datos sobre casos, sobre temas jurisdiccionales y/o sobre temas estructurales; como criterio mínimo se considerará la existencia de datos cuando se presenten de modo estructurado y sean descargables);
3. Conjuntos de datos (si se publican conjuntos de datos primarios y/o conjuntos de datos estadísticos);
4. Usabilidad y comprensibilidad (la presencia en la publicación de algunos criterios que mejoran la usabilidad y la calidad de los datos suministrados, a saber:
 - 4.1) se incluyen visualizaciones;
 - 4.2) los datos se encuentran publicados en al menos un formato abierto (.csv, .RTF, .ODF, .ODS, o .RDF);
 - 4.3) el portal cuenta con una herramienta de extracción automatizada para los datos (API o *webservice*);
 - 4.4) los datos se encuentran actualizados (como máximo anualmente);
 - 4.5) se incluyen metadatos;
5. Ejemplos de datos de justicia disponibles (títulos de algunos de los conjuntos de datos más relevantes encontrados en cada iniciativa, priorizando aquellos conjuntos de datos que se presenten como datos primarios [en cursiva]).

Para cada uno de los portales analizados, se realizará una descripción narrativa y se incluirá en los anexos las tablas comparativas que sintetizan los hallazgos de todos ellos.

Breve descripción del estado de los datos abiertos de justicia en Argentina, Brasil y México

Argentina

La paulatina conformación de un ecosistema de datos abiertos de justicia en Argentina se debe tanto a la actualización de la normativa vigente en torno al derecho al acceso a la información pública como a la progresiva adopción de una visión de justicia abierta por parte de algunas de las organizaciones del sector. Si bien los antecedentes en el país se remontan al año 2003 –cuando la Corte Suprema de Justicia de

la Nación determinó “el carácter público de todos los registros llevados por la secretarías intervinientes y por las mesas de entradas que de ellas dependan, sobre la circulación de los expedientes, de cualquier naturaleza, entre los jueces del Tribunal”-⁷ la sanción en el año 2016 de la Ley N° 27275 de Derecho de Acceso a la Información Pública extendió la obligatoriedad de llevar a cabo políticas de transparencia activa a los tres poderes del Estado, a la vez que supuso la adopción de una filosofía de datos abiertos para hacer efectivo dicho acceso.⁸

Así, dicha Ley incluyó de manera expresa, en tanto sujetos obligados a brindar información pública, al Poder Judicial de la Nación, Ministerios Públicos Fiscal y de la Defensa de la Nación y Consejo de la Magistratura, a la par que a los poderes Ejecutivo y Legislativo, al tiempo que estableció en su artículo 1 que dicha información debe ser publicada “...en formatos electrónicos abiertos, que faciliten su procesamiento por medios automáticos que permitan su reutilización o su redistribución por parte de terceros...”. Si bien es cierto que, hasta el momento, la aplicación efectiva de esta normativa por parte de los poderes judiciales tanto a nivel nacional como subnacional (provincial) resulta dispar,⁹ la percepción por parte de las y los titulares de algunas organizaciones del sector justicia de los beneficios en términos de transparencia, participación y rendición de cuentas derivados de la publicación de datos llevó a que hoy existan varias iniciativas de publicación de datos abiertos de justicia, de las cuales algunas se incluirán en este capítulo.

7. CSJN, Acordada N° 35/2003, donde asimismo se establece de manera expresa que “... la publicidad de los registros sobre los movimientos de los expedientes contribuye a profundizar la transparencia de los trámites...”, al tiempo que “... permite llevar a cabo un adecuado control por parte de todos a quienes concierne e interesa el mejor funcionamiento del Poder Judicial...”. Disponible en: <https://www.csjn.gov.ar/documentos/descargar/?ID=109>

8. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/265949/norma.htm>

9. Según un relevamiento reciente, de las diecinueve provincias que han adherido a la Ley N° 27275, los poderes ejecutivos provinciales son los únicos sujetos obligados en todas las normativas de adhesión aprobadas, al tiempo que los poderes judiciales lo son solo en trece de ellas. Banco Mundial, *Índice de Acceso a la Información Pública en las Provincias Argentinas: un análisis de la calidad normativa*, Informe de Política del Banco Mundial. Washington DC, Banco Mundial, 2019. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/indice_de_acceso_a_la_informacion_publica_en_las_provincias_argentinas_un_analisis_de_la_calidad_normativa-web.pdf

A partir del año 2016 y con la creación del Programa Justicia Abierta del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Argentina, se estandarizaron los criterios de publicación de datos a nivel nacional. Por primera vez, se inició la implementación de una política integral de datos abiertos que incluyó tanto a la Nación como a las provincias argentinas, representadas por sus poderes judiciales y sus ministerios públicos en lo que constituye el primer intento nacional de nueva gobernanza de una política de datos abiertos en materia de justicia para todo el país. El Portal de Datos Abiertos de la Justicia Argentina *datos.jus.gob.ar* trae como novedad la incorporación de datos tanto producidos por el mismo Ministerio de Justicia como por 52 instituciones de justicia de todo el país a través del uso de datos primarios recogidos directamente en su fuente y estandarizados según protocolos técnicos, y su actualización es mensual.

Brasil

El acceso a la información pública en Brasil ha sido una garantía y un derecho fundamental desde la Constitución Federal (CF) de 1988, que dispone en su artículo 5, inciso XXXIII, que

... toda persona tiene derecho a recibir de los organismos públicos información de su interés particular, o del interés colectivo o general, la cual será brindada dentro del término de la ley, bajo pena de responsabilidad, excepto aquella cuyo secreto sea esencial para la seguridad de la sociedad y el Estado.

La regulación del derecho fundamental llegó más de 20 años después de la CF con la Ley N° 12527/2011, también conocida como Ley de Acceso a la Información (LAI). La ley brasileña se destaca principalmente por su alcance, los procedimientos de solicitud de información también se refieren a la solicitud de bases en formatos abiertos. En el caso de Brasil, tenemos una ley integral en la que el deber de hacer disponible la información pública alcanza a todos los Poderes de la Unión y entidades federadas (Unión, Estados y municipios), incluyendo todos los órganos del Poder Judicial, además de los Tribunales de Cuentas y Ministerios Públicos. En 2015, fue regulado por el Poder Judicial mediante la Resolución N° 215 de 2015 del Consejo Nacional de Justicia.

Esta misma resolución establece que la información de interés general que sea producida por los órganos del Poder Judicial o se encuentre bajo la custodia de estas instituciones deberá ser proporcionada a través de los sitios *web* de los juzgados y consejos. Las páginas en Internet deben contener un campo denominado “Transparencia”, donde se deben almacenar datos sobre: programación y ejecución presupuestarias; tabla de personal para todas las unidades; estructuras de remuneración; remuneración e ingresos percibidos por todos los miembros y empleados activos e inactivos, jubilados y empleados de la agencia; y lista de vocales y servidores públicos separados para ejercer funciones en otros órganos de la administración pública.

La Constitución brasileña establece, en su artículo 92, que los órganos del Poder Judicial son: el Tribunal Supremo Federal; el Consejo Nacional de Justicia; el Tribunal Superior de Justicia; el Tribunal Superior del Trabajo; los Tribunales Federales Regionales; los Tribunales del Trabajo; los Tribunales Electorales; los Tribunales Militares; los Tribunales Estatales y del Distrito Federal y Territorios. La información se ofrece a través de más de 90 sitios *web*, incluidos 5 tribunales superiores, 5 tribunales regionales federales, 27 tribunales electorales regionales, 24 tribunales laborales regionales, 27 tribunales estatales y 3 tribunales estatales. El sistema de justicia brasileño también está integrado por el Ministerio Público y la Defensoría Pública, pero por razones de limitación de alcance no serán objeto de estudio de este trabajo.

El escenario presentado es de gran fragmentación del suministro de datos, sea en formato abierto o no. Sin embargo, es importante mencionar los esfuerzos de consolidación emprendidos por la adopción de sistemas de información por parte del Poder Judicial brasileño, lo que indica el gran potencial de apertura de la información pública. Como ejemplo, 131,5 millones de nuevos casos fueron presentados en formato electrónico en los últimos 11 años. El porcentaje de adhesión alcanza ya al 90% del Poder Judicial.¹⁰ Destacamos los esfuerzos para definir estándares de interoperabilidad, como el Modelo Nacional

10. Conselho Nacional de Justiça, *Justiça em Números*, 2020, pp. 112-113. Disponible en: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB-V3-Justi%C3%A7a-em-N%C3%BAmoros-2020-atualizado-em-25-08-2020.pdf>

de Interoperabilidad (MNI)¹¹ y, recientemente, el lanzamiento de la Base de Datos del Poder Judicial Nacional (DataJud)¹², un nuevo sistema de gestión de información y producción estadística para la Justicia. A partir de 2020, todos los datos relevantes sobre los procesos judiciales se recopilarán en una sola base. También es relevante el trabajo de la Justicia Electoral que ha ido consolidando los datos electorales y poniéndolos a disposición a través de múltiples formatos. Se espera que también se pueda aprovechar la disponibilidad de datos en formato abierto, permitiendo el uso de recursos de ciencia de datos como subsidios centrales en la definición de políticas judiciales y también su seguimiento por parte de la ciudadanía.

México

A principios de la década del año 2000, y a iniciativa de un grupo de intelectuales conocido como Grupo Oaxaca, conformado por académicos, periodistas e historiadores, se impulsó una iniciativa civil para la elaboración de una ley reglamentaria de las disposiciones constitucionales antes mencionadas, la Ley de Transparencia, que después de muchos vericuetos fue aprobada por la Cámara de Diputados el 24 de abril de 2002, y el 30 de abril del mismo año por el Senado de la República, para finalmente ser publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002¹³, bajo la denominación de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), entrando en vigor el 11 de julio de ese año.¹⁴

El artículo 9 del dispositivo en comento señalaba que la información debería estar a disposición del público, a través de medios remotos

11. Conselho Nacional de Justiça, *Resolução Conjunta N° 3*, Modelo Nacional de Interoperabilidades 2013. Disponible en: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/10/resolucao-conjunta-cnj-3-2013.pdf>

12. Conselho Nacional de Justiça, *Resolución N° 331 del 20/08/2020*. Disponible en: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3428>

13. La agenda democrática del Grupo Oaxaca, *Balance y Futuro* (coord. Juan Francisco Escobedo Delgado), Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), 2020, México. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_080520.pdf

14. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 09/05/2016. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTAIP_270117.pdf

o locales de comunicación electrónica, debiendo tenerse a disposición de las personas interesadas un equipo de cómputo, a fin de que estas puedan obtener la información, de manera directa o mediante impresiones. Además, las dependencias y entidades deberían preparar la automatización, presentación y contenido de su información, como también su integración en línea. En ese momento, se preparaba ya el soporte tecnológico para el ejercicio de acceso a la información, si bien aún no se vislumbraba la inclusión de la apertura de datos. No obstante, tenemos el nacimiento de la obligación de difundir la información pública en los portales electrónicos de los sujetos obligados.

El 5 de mayo de 2015 se aprobó la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAI).¹⁵ Un punto novedoso resultó ser la creación de una Plataforma Nacional de Transparencia; entre otras cosas, este ordenamiento empieza a prever la utilización de datos abiertos en el ejercicio de la transparencia gubernamental, al señalar que para el cumplimiento de los objetivos de esa Ley, “... los sujetos obligados deberán cumplir con promover la generación, documentación y publicación de la información en Formatos Abiertos y Accesibles”.¹⁶

Por otra parte, el 20 de febrero de 2015 se expidió el Decreto que establece la Regulación en Materia de Datos Abiertos.¹⁷ Dicho Decreto tiene por objeto:

... regular la forma mediante la cual, los datos de carácter público, generados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y por las empresas productivas del Estado, se pondrán a disposición de la población como datos abiertos, con el propósito de facilitar su acceso, uso, reutilización y redistribución para cualquier fin, conforme a los ordenamientos jurídicos aplicables.

Posteriormente, y para dar cumplimiento al Decreto, se publicó la Guía de Implementación de la Política de Datos Abiertos, el 18 de

15. Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 04/05/2015. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP_130820.pdf

16. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 09/05/2016, art. 24, fr. V.

17. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5382838&fecha=20/02/2015

junio de 2015 en el Diario Oficial de la Federación,¹⁸ la cual establece los pasos, acciones y tiempos para implementar la Política de Datos Abiertos dentro de la Administración Pública Federal. Por otra parte, el 28 de octubre de 2015 México adhirió a la Carta Internacional de Datos Abiertos, comprometiéndose a trabajar mediante la Política de Datos Abiertos para implementar los Principios de Datos Abiertos.¹⁹

De acuerdo con información oficial del gobierno federal, en 2017 el portal de datos abiertos de este poder, datos.gob.mx, albergaba más de 25.000 Datos Abiertos publicados por 227 instituciones.²⁰ Sin embargo, y a pesar del largo historial que se tiene en el país respecto del tema, y de que se señala que “México es líder en América Latina y el Caribe en materia de Datos Abiertos, y su política es una de las más reconocidas a nivel global”, los portales de datos abiertos de las entidades federativas dedicados al ámbito judicial son los menos, y los que hay, muchas de las veces no son efectivamente datos abiertos, evidenciando una asimetría entre las políticas propias de la transparencia y el Gobierno Abierto respecto de los datos y formatos abiertos.

No cabe duda de que, derivado de la era tecnológica en la que vivimos, es necesario implementar políticas de apertura de datos en el quehacer de organismos públicos, a fin de garantizar el ejercicio del derecho humano a la información. Si bien México ha implementado medidas de apertura como política nacional, siendo líder regional en datos abiertos (GODI y BDA) y número 11 en el ranking mundial según el BDA, aún quedan pendientes algunas tareas al respecto.²¹

18. *Guía de Implementación de la Política de Datos Abiertos 2015*. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5397117&fecha=18/06/2015

19. Oficio de Adopción de la Carta Internacional de Datos Abiertos suscrita por el Secretario de la Función Pública del Gobierno Federal de México. Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/0B97ajo7tsNaxOG1Ya3ZlZmpaTlE/view>

20. Disponible en: <https://datos.gob.mx/blog/la-transformacion-de-la-politica-de-datos-abiertos?category=proyectos&tag=desarrollo-sostenible>

21. Disponible en: <https://clustertic.org/wp-content/uploads/2018/08/PublicacionDatosAbiertosFinal.pdf>, p. 24.

Evaluación de los portales de datos abiertos

Portales de Argentina

Los portales argentinos que se evalúan en este artículo corresponden al Ministerio de Justicia de la Nación, a la Corte Suprema de Justicia de la Nación, al Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y al Juzgado Penal, Contravencional y de Faltas N° 13.

Las iniciativas de publicación de datos abiertos de justicia seleccionadas tienen como criterio de elección representar la mayor diversidad posible desde el punto de vista institucional: son llevadas adelante por organizaciones que representan a dos ramas del Estado (el Ejecutivo –Ministerio de Justicia y Derechos Humanos– y el Judicial –demás instituciones–) que al mismo tiempo tienen alcance tanto nacional (Ministerio y Corte Suprema de Justicia) como subnacional (restantes instituciones).

Portal de Datos Abiertos de la Justicia Argentina, Ministerio de Justicia y DD. HH. de la Nación²²

El Portal publica datos sobre el funcionamiento de diversas áreas del Ministerio (como la red de Centros de Acceso a la Justicia, el Sistema de Consulta Nacional de Rebeldías y Capturas o la Línea 137 de asistencia a las víctimas de violencia sexual, entre otras), así como, en virtud de un Convenio y del trabajo de protocolización y estandarización iniciado en el año 2016 con más de 50 instituciones de justicia nacionales y provinciales, datos primarios y estadísticos sobre causas en materia civil y penal. Este Portal constituye el primer caso en América Latina de estandarización y publicación de datos a nivel nacional en un país federal. Los datos aquí publicados se encuentran en formatos primarios y abiertos, con su correspondiente metadata y documentación, y se presentan además en visualizaciones interactivas para alcanzar a un público mayor.

22. Disponible en: <http://datos.jus.gob.ar/>

Sitio *web* de datos abiertos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación²³

Publica datos vinculados a la actividad de la Corte y su funcionamiento, con énfasis en temas de manejo presupuestario y de administración (ejecuciones presupuestarias, estados de situación financiera e informes de administración). También contiene información estadística básica sobre expedientes resueltos (entre los años 2012 y 2016), datos primarios sobre casos recibidos en la Oficina de Violencia Doméstica (de Ciudad de Buenos Aires y Provincia de Buenos Aires) y una Base General de Datos de Niños, Niñas y Adolescentes con intervención judicial. Asimismo listado de dependencias de la CSJN y listado de personal.

Portal de Datos Abiertos del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires²⁴

El Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires creó su Portal de Datos Abiertos en una plataforma de código abierto (CKAN). Se destaca por la presencia de publicaciones de datos primarios relativos a Sentencias (desde el año 2016 a la actualidad), Resoluciones, Acordadas del Tribunal y Resoluciones de Presidencia. Asimismo contiene conjuntos de datos sobre la nómina del personal, audiencias públicas realizadas y resultados electorales. Los mismos se presentan en formatos abiertos y cada uno de los conjuntos de datos cuenta con una descripción en lenguaje claro contenido en el diccionario de datos facilitando su comprensión.

Repositorio de datos del Juzgado Penal, Contravencional y de Faltas N° 13 de la Ciudad de Buenos Aires²⁵

El Juzgado Penal, Contravencional y de Faltas N° 13 de la Ciudad de Buenos Aires en su sitio *web*²⁶ cuenta con un *dataset* (dato primario) en formato abierto de texto ODT (*open format document*) para que los datos sean fácilmente descargados y reutilizados. La recolección de los datos se realiza a partir de las decisiones judiciales en materia penal,

23. Disponible en: <https://datos.csjn.gov.ar/>

24. Disponible en: <https://datos.tsjbaires.gov.ar/>

25. Disponible en: <https://juzgado13pcyf.webnode.com/>

26. Disponible en: <https://juzgado13pcyf.webnode.com/datos-abiertos/>

contravencional y de faltas que están anonimizadas y las audiencias públicas celebradas. El procedimiento de gestión se encuentra detallado en el Capítulo 2 del libro digital e interactivo *Justicia Abierta: de la Idea a la Práctica*.²⁷ Asimismo publica nómina del equipo, informes estadísticos de gestión y visualizaciones de datos con perspectiva de género, datos del turno y resultados de encuestas de opinión disponible para su descarga a través del perfil público en Tableau.²⁸ A su vez, comunica y facilita el acceso a través de sus redes sociales.

Portales de Brasil

Dado el elevado número de portales que presentan algún tipo de información en formato abierto, se inició con la selección de los cuatro portales reconocidos como mejores según la tercera y última edición del Ranking de Transparencia (2020)²⁹ del Consejo Nacional de Justicia, además del Tribunal Superior de Justicia (STJ):

- #1. Tribunal Regional Electoral del Estado de Bahía (TRE-BA)
- #2. Tribunal Regional Electoral del Estado de Sergipe (TRE-SE)
- #3. Tribunal de Justicia del Estado de Pará (TJ-PA)
- #4. Tribunal Regional de la Justicia del Trabajo de la 20ª Región (TRT 20)
- #5. Superior Tribunal de Justicia (STJ)

Es importante señalar que se trata de una valoración global de transparencia, no siendo un ranking específico referido a la disponibilidad de datos abiertos, si bien existen indicadores específicos sobre la oferta de informes en formato abierto³⁰ y también sobre el acceso

27. Disponible en: <https://juzgado13pcyf.webnode.com/nuestro-libro/>

28. Disponible en: <https://public.tableau.com/profile/juzgado.penal.contravencional.y.de.faltas.nro.13#!/>

29. Conselho Nacional de Justiça, *Vencedores do Ranking da Transparência*, 2020. Disponible en: <https://www.cnj.jus.br/toffoli-anuncia-vencedores-do-ranking-da-transparencia-2020/>

30. “Se consideran ‘informes en formato electrónico abierto y no propietario’ los documentos producidos y puestos a disposición en un formato ampliamente conocido, que permite un análisis más fácil y un uso sin restricciones de la información. El portal institucional (sitio) permite la extracción de datos en formatos preferentemente abiertos y sin depender de productos comerciales para que el usuario acceda a los datos”. (p. 9, traducción nuestra), *Glossário do Ranking de Transparencia*, 2020. Disponible en: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/05/GLOSS%C3%81RIO-2020-vf4.docx>

automatizado por sistemas externos³¹ (ej: *web services* o APIs) en formatos abiertos, estructurados y legibles por máquina.

Portal del Tribunal Regional Electoral del Estado de Bahía (TRE-BA)

El Portal de Justicia Electoral en Internet es un proyecto centralizado y alojado en el Tribunal Superior Electoral (TSE). Los datos estadísticos que componen el Repositorio de Datos Electorales son responsabilidad del TSE. Publica datos de la Justicia Electoral de Bahía. Es posible acceder a: Estadísticas electorales, Informe electoral y Repositorio de datos electorales. Los datos se encuentran actualizados y están disponibles en formato abierto (csv).

Portal del Tribunal Regional Electoral del Estado de Sergipe (TRE-SE)

El Portal de transparencia de Sergipe permite a la ciudadanía acceder a información relevante sobre el uso de los recursos públicos que se destinan a lograr sus objetivos institucionales, en cumplimiento de estándares internos y externos. Publica datos de la Justicia Electoral de Sergipe en donde es posible acceder a: Gestión de Recursos Humanos, Gestión presupuestaria (Informes de ingresos y gastos, declaraciones presupuestarias, pago a proveedores) y Repositorio de datos electorales. Los datos se encuentran actualizados y están disponibles en formato abierto (csv) y en pdf.

Portal del Tribunal de Justicia del Estado de Pará (TJ-PA)

El portal de consulta de jurisprudencia del Tribunal del Estado de Pará permite consultar sentencias y jurisprudencia. Además, permite guardar todo el documento del proceso investigado en rtf.

31. “Los ‘sistemas externos en formatos abiertos, estructurados y legibles por máquina’ son aquellos que permiten la lectura, sin limitaciones legales de uso, de archivos por parte de programas de terceros. Uso de sistemas externos para el acceso automatizado de los datos disponibles por las agencias en un formato abierto, estructurado y legible por máquina” (p. 9, traducción nuestra), *Glossário do Ranking de Transparencia*, op. cit.

Portal del Tribunal Regional de Trabajo de la 20ª Región (TRT 20)

El Portal de datos de la justicia laboral de 20ª Região publica datos sobre la Estructura retributiva y cargos efectivos del personal, entre otros. Los datos se encuentran actualizados y están disponibles en formato abierto (ODS, ODT).

Los datos sobre los procesos judiciales están disponibles para acceso externo a través de sistemas informáticos de intercomunicación vía *web service* que funciona según los estándares definidos en el MNI (National Interoperability Model) y puede ser utilizada por sistemas externos a TRT20, a través de las URL (exclusivo para solicitudes HTTP POST).

Portal del Superior Tribunal de Justicia (STJ)

El sitio *web* publica información institucional, actividad procesal, jurisprudencia solamente en formato HTML y en pdf, como fue autodeclarado para el Consejo Nacional de Justicia de Brasil. Esa situación evidencia también una brecha en la evaluación del ranking y presenta una cuestión para futura formulación de definiciones y estándares mínimos de publicación de datos en formato abierto en el sistema judicial de Brasil.

Portales de México

Dado el número de portales que presentan algún tipo de información en formato abierto en México, se inició con la selección de cinco portales que pueden resultar representativos de lo que se ha trabajado en esta materia. La selección se hizo mediante una práctica comparativa estructural, identificando, valorando y vislumbrando las similitudes y diferencias que se presentan en cada uno de ellos, además de considerar aquel que tiene la intención de ser el más amplio y abarcante a nivel nacional, así como algunos que tratan específicamente los temas judiciales:

- Portal de Datos Abiertos del Gobierno de la República (<https://datos.gob.mx/>).
- Datos abiertos - Gobierno del Estado de México estadísticas (<http://datos.edomex.gob.mx/>).
- Sección de Datos Abiertos del Poder Judicial de la Ciudad de México (<https://www.poderjudicialcdmx.gob.mx/datos-abiertos/>).

- Bases de Datos Abiertas (<https://www.poderjudicialcdmx.gob.mx/estadistica/datos-abiertos/>).
- Portal de Datos Abiertos del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato (<https://www.tjagto.gob.mx/datos/>).

Portal de Datos Abiertos del Gobierno de la República (<https://datos.gob.mx/>)

Portal que pertenece al Gobierno de México el cual cuenta con 11 categorías (*datasets*) visibles, entre ellas: cultura y turismo, desarrollo, economía, educación, energía y medioambiente, finanzas y contrataciones, geoespacial, gobiernos locales, infraestructura, salud, seguridad y justicia.

Podemos señalar que el portal es amigable con el usuario, es de fácil uso ya que cuenta con apartados muy marcados entre sí; a pesar de contar con el apartado de justicia, no cuenta con información relativa a sentencias, el contenido de dicho apartado es tendiente a información de procuración de justicia más que a impartición; su barra de búsqueda es amistosa y funcional; sin embargo la información presentada no está toda actualizada; y la información arrojada por el Portal está disponible en formatos tales como csv, vnd.ms-excel, json, xls, xml, xlsx, zip, docx y Base de datos Oracle.

Datos abiertos - Gobierno del Estado de México. Estadísticas

Portal del Gobierno del Estado de México. Cuenta con un rango de 64 conjuntos de datos, entre ellos: Gasto público con motivo de la contingencia COVID-19, Municipios, Deuda Pública del Gobierno del Estado de México, Catálogo de regiones del estado de México, Objetivos de Desarrollo Sostenible, Padrón general de escuelas Zinacantepec, entre otras. Es importante señalar que no se reflejan apartados en materia de impartición de justicia.

Tratándose de temas de justicia, solo cuenta con información en materia de políticas públicas sobre seguridad y procuración de justicia. Asimismo, cuenta con una barra de búsqueda versátil y dinámica (solo necesita una palabra para buscar información); contiene la información para descarga en los formatos csv, json, xml, pdf y xls (no todos los conjuntos de datos cuentan con todos los formatos para des-

cargar la información, algunos solo tienen una suerte de dos o hasta un tipo de formato).

Sección de Datos Abiertos del Poder Judicial de la Ciudad de México

No es como tal un Portal de Datos Abiertos del Poder Judicial de la Ciudad de México, pero sí cuenta con un micrositio en el que aparecen disponibles para descargar documentos estadísticos que abarcan resoluciones e información de otras áreas que conforman el Poder Judicial.

Se destaca de este portal que no es propiamente un Portal de Datos Abiertos; aparentemente es el complemento del sitio denominado Bases de Datos Abiertos del mismo Poder Judicial de la Ciudad de México. La información que se alberga es de carácter estadístico y arrojada en formato Excel; por otra parte, la información no está completamente actualizada.

Portal de Datos Abiertos del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato (<https://www.tjagto.gob.mx/datos/>)

El Portal de Datos Abiertos del Tribunal de Justicia Administrativa publica información institucional, actividad procesal, la totalidad de las sentencias emitidas en formato csv, xls y tiene la posibilidad de arrojar información en pdf. Cuenta con una totalidad de 27 *datasets*, entre ellos los siguientes: Expedientes registrados, leyes y reglamentos, directorio, tabulador, estructura orgánica, contrataciones y honorarios, unidad de transparencia, plazas y vacantes, gastos de publicidad, información curricular, sentencias, facultades de cada área, metas y objetivos, temas de interés público, indicadores de gestión, declaración patrimonial, convocatorias a cargos públicos, servicios, otra información relacionada, estadística, solicitudes de acceso, ingresos recibidos, otra información relevante, presupuesto, contratos y convenios, licitaciones y actas, resoluciones y transparencia.

Este es un portal amigable con el usuario, es de fácil uso ya que cuenta con apartados muy marcados entre sí; cuenta con una descripción sencilla de lo que son los datos abiertos y sus características, acompañados de una barra de búsqueda amistosa y funcional. Se puede acceder a la totalidad de los *datasets* desde la barra de búsqueda

(lista desplegable); la información arrojada por el Portal está disponible en formatos tales como csv y Excel; adicionalmente los hipervínculos con los que cuenta la información publicada permiten descargar formatos pdf.

Conclusiones

Este estudio intenta aportar al debate sobre datos abiertos tanto una metodología de análisis como una “fotografía” del estado actual de la apertura de datos. Las y los autores esperan que pueda servir como herramienta de consulta rápida acerca de los portales de datos existentes en sus respectivos países, como para alentar a otros a realizar estudios similares para completar el panorama de datos abiertos de justicia en América Latina. También se pretende que este estudio sirva como herramienta para la acción de modo que aquellas jurisdicciones subnacionales que aún no publican datos abiertos puedan sumarse a la iniciativa y en futuras ediciones de este estudio poder ser incorporadas.

Durante los últimos años, la publicación de datos abiertos creció en gran medida en los tres países estudiados. Si analizamos la situación tomando como punto de partida el año 2014, en el que no fue posible identificar ningún *dataset* abierto, a la fecha, podríamos afirmar que la tendencia global a la apertura de datos tuvo un impacto en estas naciones y hoy, las instituciones del sector justicia se han hecho eco de esta tendencia. De todas formas, aún queda camino por avanzar; los niveles subnacionales requieren de una profundización en materia de apertura y, los niveles nacionales, poder contar con información estandarizada y completa de todo el país.

Sin embargo, también hemos detectado que este camino hacia la apertura aún está en una etapa incipiente. A diferencia de lo que ocurre en otros sectores en los cuales ya existe una experiencia de publicación de datos de años, en materia de justicia aún no se observa una estandarización respecto de qué datos deben publicarse, en qué formatos y con qué características. La gran disparidad entre los portales analizados así lo demuestra. No existe un documento que sistematice estándares a nivel regional o internacional para datos de justicia y que pueda ser adoptado por las instituciones que publican datos. Por ello,

consideramos que las instituciones más avanzadas en la materia deberían, junto a organizaciones internacionales líderes en datos abiertos, trabajar en la estandarización y documentación de datos de justicia.

Si bien no ha sido materia de análisis en el presente estudio, no podemos dejar de señalar que el uso de los datos abiertos de justicia también es incipiente, en particular si se lo compara con otros sectores. En este sentido, es deseable que las instituciones que publican datos realicen acciones sistemáticas de promoción del uso de datos como hackatones u otras iniciativas.

Para finalizar, creemos que es importante dar un debate profundo acerca de la gobernanza de datos en materia de justicia. Del análisis se desprende que tanto instituciones de justicia de los poderes ejecutivos y judiciales como distintos niveles –cortes supremas hasta juzgados de primera instancia– producen y publican datos. Esta gran fragmentación no permite la existencia de criterios uniformes así como la decisión centralizada sobre estos. Es necesario debatir sobre cuál es la mejor fórmula para mantener la autonomía de cada una de estas instituciones, a la vez que la coherencia y comparabilidad de los datos.

Anexo 1 - Cuadro comparativo de los portales de Argentina

1. Organización responsable y título de la iniciativa	2. Datos publicados			3. Conjuntos de datos	
	Casos	Jurisdiccionales	Estructurales	Primarios	Estadísticos
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, Portal de Datos Abiertos de la Justicia Argentina	•	•	•	•	
Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Iniciativa de Datos Abiertos	•	•	•	•	
Juzgado Penal, Contravencional y de Faltas N° 13 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	•	•	•	•	•
Corte Suprema de Justicia de la Nación	•	•	•	•	

4. Usabilidad y comprensibilidad						5. Ejemplos de datos de justicia disponibles (en cursiva: conjuntos de datos primarios)
	Visualizaciones	Formatos abiertos	Extracción automatizada	Actualización	Metadatos	
	•			•	•	<i>Poderes judiciales: causas penales y no penales; Ministerios públicos: casos; Oralidad en los procesos civiles; Autoridades de los Tribunales Superiores y Cortes Supremas de Justicia de la República Argentina.</i>
		•	•	•	•	<i>Sentencias del tribunal; Acordadas del tribunal; Resoluciones del tribunal; Resoluciones de presidencia del tribunal; Listado del personal.</i>
	•	•	•	•	•	<i>Sentencias y resoluciones del juzgado. Datos abiertos Estadísticas de casos en trámite y visualizaciones. Encuestas de percepción de ciudadanas/os. Nómina de integrantes del equipo.</i>
		•	•	•	•	<i>Informe de Situación Financiera. Informe de Administración. BD de niñas, niños y adolescentes con intervención judicial. Dependencias de la CSJN. Base de datos de Femicidios. Listado de Personal. Presupuesto (Recursos y Ejecución Presupuestaria). Sentencias -Fallos. Datos Abiertos de la Oficina de Violencia Doméstica.</i>

Anexo 2 - Cuadro comparativo de los portales de Brasil

1. Organización responsable y título de la iniciativa	2. Datos publicados			3. Conjuntos de datos	
	Casos	Jurisdiccionales	Estructurales	Primarios	Estadísticos
Tribunal Regional Electoral de Bahía (TRE-BA)		•	•	•	•
Tribunal Regional Electoral de Sergipe (TRE-SE)		•	•	•	•
Tribunal de Justicia del Estado de Pará (TJ-PA)	•	•	•	•	
Tribunal Regional del Trabajo de la 20ª Región (TRT 20)	•	•	•	•	
Superior Tribunal de Justicia (STJ)					

32. Disponible en: <http://www.tre-ba.jus.br/eleicoes/estatisticas-do-eleitorado/estatisticas-eleitorais>

33. Disponible en: <http://www.tre-ba.jus.br/transparencia/relatorios-cnj/recursos-humanos-e-remuneracao/anexo-5-b>

34. Sistema informatizado Infodip. Disponible en: <http://www.tre-ba.jus.br/servicos-judiciais/sistema-infodip/sistema-infodip>

35. Disponible en: <http://www.tre-se.jus.br/transparencia/gestao-pessoas/art3-vii-resolucao-cnj-102-2009-diaras-e-passagens>

36. Disponible en: <http://www.tre-se.jus.br/transparencia/gestao-orcamentaria-e-financeira>

37. Disponible en: <http://www.tre-se.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas>

4. Usabilidad y comprensibilidad						5. Ejemplos de datos de justicia disponibles (en cursiva: conjuntos de datos primarios)
Visualizaciones	Formatos abiertos	Extracción automatizada	Actualización	Metadatos		
	•	•	•	•		<i>Estadísticas Electorales</i> ³² <i>Recursos, Humanos y Remuneración</i> , ³³ <i>API acerca de los Derechos Políticos</i> ³⁴
	•	•	•	•		<i>Estadías y Pasajes</i> , ³⁵ <i>Presupuesto</i> ³⁶ y <i>Estadísticas Electorales</i> ³⁷
	•	•	•	•		Sentencias y Jurisprudencia ^{38 39}
	•	•	•	•		<i>Recursos Humanos y Remuneración</i> ⁴⁰ <i>Datos Procesales</i> ⁴¹
						<i>Ofrece solamente información en HTML o PDF</i> ⁴²

38. El portal de consulta de jurisprudencia permite guardar todo el documento del proceso investigado en RTF. Disponible en, por ejemplo: <http://www.tjpa.jus.br/PortalExterno/institucional/Acordaos-e-Jurisprudencia/168242-Pesquisa-de-Jurisprudencia.xhtml>

39. *Web services* de datos procesales. Disponible en: <https://consultas.tjpa.jus.br/consultaprocessportal/consulta/principal?detalhada=true#>

40. Disponible en: <https://trt20.jus.br/transparencia/tecnologia-da-informacao/dados-abertos>

41. Ejemplos de *web services*. Disponible en: <https://pje.trt20.jus.br/primeirograu/servicosweb/mni222/intercomunicacao> y <https://pje.trt20.jus.br/segundograu/servicosweb/mni222/intercomunicacao>

42. Según un comunicado del STJ al Ranking de Transparencia del CNJ (2020): “los archivos se publican en formatos electrónicos pdf y html, formatos abiertos que permiten el análisis de la información de diferentes formas”.

Anexo 3 - Cuadro comparativo de los portales de México

1. Organización responsable y título de la iniciativa	2. Datos publicados			3. Conjuntos de datos	
	Casos	Jurisdiccionales	Estructurales	Primarios	Estadísticos
Portal de Datos Abiertos del Gobierno de la República (https://datos.gob.mx/).	•		•	•	•
Datos abiertos -Gobierno del Estado de México estadísticas (http://datos.edomex.gob.mx/).			•	•	•
Sección de Datos Abiertos del Poder Judicial de la Ciudad de México (https://www.poderjudicialcdmx.gob.mx/datos-abiertos/).	•	•	•	•	•
Bases de Datos Abiertas (https://www.poderjudicialcdmx.gob.mx/estadistica/datos-abiertos/).	•	•	•	•	•

43. Ejemplos disponibles en: <https://datos.gob.mx/busca/dataset/programa-de-derechos-indigenas-de-la-cdi>

44. Ejemplos disponibles en: <https://poderjudicialcdmx.gob.mx/wp-content/uploads/09EjecucionSancionesPenales-informeMensual.xlsx>

45. Ejemplos disponibles en: <https://poderjudicialcdmx.gob.mx/wp-content/uploads/01SalasCiviles-InformeAsuntosIngresadosResoluciones.xlsx>

4. Usabilidad y comprensibilidad						5. Ejemplos de datos de justicia disponibles (en cursiva: conjuntos de datos primarios)
Visualizaciones	Formatos abiertos	Extracción automatizada	Actualización	Metadatos		
	•	•		•		<i>Programa de Derechos Indígenas de la CDI</i> ⁴³
	•	•	•	•		
		•				<i>Informe mensual de Ejecución de Sanciones Penales</i> ⁴⁴ / <i>Asuntos ingresados y resoluciones dictadas en las Salas de lo Civil</i> ⁴⁵ / <i>Informe de asuntos ingresados y resoluciones dictadas en Justicia para Adolescentes</i> . ⁴⁶
		•				<i>Acumulado de Sentencias desagregado por delito Sistema Tradicional enero-marzo 2019</i> ⁴⁷ / <i>Acumulado de Sentencias desagregado por delito Sistema Oral enero-marzo 2019</i> ⁴⁸

46. Ejemplos disponibles en: <https://poderjudicialcdmx.gob.mx/wp-content/uploads/04SalasJusticiaparaAdolescentes-ingresadosResoluciones.xlsx>

47. Ejemplos disponibles en: <http://www.poderjudicialcdmx.gob.mx/estadistica/wp-content/uploads/Sentencias-acumulado-Tradicional-ene-mar-2019.xlsx>

48. Ejemplos disponibles en: <http://www.poderjudicialcdmx.gob.mx/estadistica/wp-content/uploads/Sentencias-acumulado-SPPA-ene-mar-2019.xlsx>

1. Organización responsable y título de la iniciativa	2. Datos publicados			3. Conjuntos de datos	
	Casos	Jurisdiccionales	Estructurales	Primarios	Estadísticos
Portal de Datos Abiertos del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato (https://www.tjagto.gob.mx/datos/).	•	•	•	•	•

	4. Usabilidad y comprensibilidad					5. Ejemplos de datos de justicia disponibles (en cursiva: conjuntos de datos primarios)
	Visualizaciones	Formatos abiertos	Extracción automatizada	Actualización	Metadatos	
	•	•	•	•		<i>Sentencias⁴⁹ / Expedientes registrados⁵⁰</i>

49. Ejemplos disponibles en: <https://www.tjagto.gob.mx/datos/dataset/sentencias>

50. Ejemplos disponibles en: <https://www.tjagto.gob.mx/datos/dataset/expedientes>

Datos para la lucha contra la violencia basada en género. Feminicidios y estandarización en América Latina

Silvana Fumega* y Hassel Fallas**

Introducción

Un estándar de datos es un documento metodológico rector que se utiliza para identificar, registrar y actualizar la información de interés que se incluirá en una base de datos. Tomando esta definición, la hipótesis de trabajo es que los estándares son importantes para incentivar la estructuración y liberación de datos, para su eventual reutilización. De esta manera, desde ILDA (Iniciativa Latinoamericana de Datos Abiertos) entendemos que la producción uniforme y estandarizada de datos ayuda a las autoridades a comprender mejor los fenómenos de interés, desarrollar políticas públicas informadas y poner los datos a disposición de los ciudadanos, cuyo uso puede mejorar su calidad. Por lo tanto, la estandarización de datos es útil, pero la práctica de problematizar un tema obliga a las organizaciones a repensar qué datos se

* Directora de Investigación y Políticas de la Iniciativa Latinoamericana de Datos Abiertos (ILDA). Posee un PhD por la Universidad de Tasmania (UTAS) en Australia. Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (Argentina) y tiene una Maestría en Políticas Públicas de la Victoria University of Wellington (Nueva Zelanda). Se ha desempeñado como consultora para numerosas organizaciones internacionales, gobiernos y grupos de sociedad civil. En los últimos años ha concentrado su trabajo en la intersección entre datos y género.

** Consultora internacional, analista de datos dedicada a la gestión de proyectos basados en investigación, visualización de información masiva y *storytelling*. Especializada en Inteligencia de Negocios y Estadística por el Instituto Tecnológico de Costa Rica y Máster en Periodismo Digital de la Universidad de Alcalá de Henares (España). Docente de la Universidad de Guadalajara (México) y fundadora del sitio La Data Cuenta (<http://hasselfallas.com>). Actualmente colabora con el proyecto de estandarización de datos de feminicidios de ILDA.

necesitan y cómo se recolectan, almacenan, procesan y utilizan.¹ De esta manera, Rodríguez, Fumega y Scrollini² encuentran que los estándares no solo dan forma a la producción de datos, sino que también pueden conducir a transformaciones localizadas silenciosas pero significativas dentro de las burocracias.

Datos abiertos en América Latina

En el contexto del crecimiento del movimiento de datos abiertos en la región durante la última década se crea ILDA, luego de la primera Conferencia Regional de Datos Abiertos (ConDatos), Montevideo, 2013. ILDA es una organización latinoamericana diversa e inclusiva, que tiene como objetivo generar y utilizar evidencia para resolver algunos de los problemas más apremiantes que enfrenta la región de una manera ética. Por ejemplo, uno de los principales problemas en América Latina es la violencia de género, la cual a menudo conduce al trágico resultado del femicidio/feminicidio.

Por la importancia de este tema, en ILDA hemos emprendido el proyecto de Estandarización de Datos sobre Femicidios/Feminicidios para estudiar el fenómeno desde una perspectiva empírica. Entre las fuentes consultadas durante esta investigación para profundizar en el conocimiento del contexto del femicidio/feminicidio y de sus datos relacionados están los documentos y estadísticas oficiales en línea, información en medios de comunicación, entrevistas y solicitudes de acceso a la información pública.

En este artículo reflexionamos sobre los objetivos de investigación de este proyecto en curso y las preguntas que busca responder. Primero, contextualizamos el debate sobre femicidio/feminicidio, género y datos. En segundo lugar, explicamos cómo la estandarización de datos puede mejorar la calidad de estos y los pasos en el diseño e

1. Goëta, Samuel y Davies, Tim, "The Daily Shaping of State Transparency: Standards, Machine-Readability and the Configuration of Open Government Data Policies", en *Science & Technology Studies*, 2016, vol. 29, N° 4. Disponible en: http://sciencetechnologystudies.journal.fi/article/download/60221/pdf_36

2. Rodríguez, Gabriela; Fumega, Silvana y Scrollini, Fabrizio, "Datos, Género y Seguridad", Reporte del Taller en San José de Costa Rica, 2017. Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/oBz4bv9Y3kT3TNWlQQXZYckVBekk/view?usp=sharing>

implementación de este proyecto. Finalmente, compartimos algunas de las lecciones aprendidas en este proceso.

Femicidios/Feminicidios

El concepto de femicidio surge del trabajo de Diana Russell,³ a mediados de la década de 1970 y se define como el asesinato de una mujer por el hecho de ser mujer, de su propio género. Este concepto enfatiza que las causas de los asesinatos contra las mujeres, en muchos casos, son distintas a las de los asesinatos de los hombres. Con base en ese trabajo, el término fue propuesto posteriormente por Lagarde⁴ para situar los asesinatos de mujeres como parte de la totalidad de las violaciones contra los Derechos Humanos de la mujer.

A diferencia del femicidio, el concepto de feminicidio, ampliamente adoptado en América Latina, incorpora la noción sociopolítica de impunidad. Es decir, suma la atención inadecuada de las instituciones públicas, lo cual agrava el problema. Si bien este es un concepto ampliamente aceptado, sobre todo el contexto latinoamericano, solo comenzó a usarse regularmente hace unas pocas décadas, a raíz del asesinato de cientos de mujeres en Ciudad Juárez, México y sus alrededores en la década de 1990.⁵

Como sostiene Tejeda,⁶ durante muchos años las autoridades estatales, frecuentemente, han atribuido los asesinatos de mujeres a las acciones de actores individuales particulares, enmascarando la particularidad de los feminicidios en la violencia generalizada de una sociedad.

3. Russel, Diana, "Defining Femicide", Introductory speech presented to the United Nations Symposium on Femicide, 26/11/2012. Disponible en: http://www.dianarus sell.com/f/Defining_Femicide_-_United_Nations_Speech_by_Diana_E._H._Russell_Ph.D.pdf

4. Lagarde, Marcela, "El feminicidio, delito contra la humanidad", en *Feminicidio, justicia y derecho*, México, 2005, pp. 151-164. Disponible en: <http://archivos.diputados.gob.mx/Comisiones/Especiales/Feminicidios/docts/FJyD-interiores-web.pdf>

5. Ravelo Blancas, Patricia, "El fenómeno del feminicidio: Una propuesta de recategorización", 2008. Disponible en: <http://lanic.utexas.edu/project/etext/llilas/vrp/blancas.pdf>; Heiskanen, Benita, "Ni Una Más, Not One More: Activist-Artistic Response to the Juárez Femicides", en *JOMEC Journal*, 2013. Disponible en: <http://doi.org/10.18573/j.2013.10241> https://www.oecd.org/sti/049%20-%20BlueSky_Standards_Blind.pdf

6. Tejeda, Doris, "Feminicidio: Un problema social y de salud pública", en *La Manzana de la Discordia*, vol. 9, N° 2, 2014, pp. 31-32. Disponible en: <https://doi.org/10.25100/lamanzana.deladiscordia.v9i2.1603>

A pesar de los intentos de circunscribir estos femicidios/feminicidios como un problema de la esfera privada, hoy en día, se considera ampliamente que el femicidio/feminicidio es de naturaleza pública y que se produce debido, al menos en parte, a la estructura patriarcal de nuestras sociedades.⁷ Estas discusiones sobre femicidio/feminicidio a nivel regional han arrojado luz sobre el tema, de manera que ahora se reconoce como un problema que las sociedades y los gobiernos deben abordar.

En ILDA entendemos por femicidio/feminicidio “la muerte violenta de mujeres por su género, ya sea dentro de la familia, unidad doméstica, otra relación interpersonal, o la comunidad en general y sea perpetrada o tolerada por el gobierno y sus agentes, por actos u omisiones”.

Datos

Más allá de los intentos de visibilizar el problema, no se han producido mejoras en los sistemas oficiales para registrar estos crímenes, y estas son esenciales para que las sociedades y los gobiernos tomen mejores decisiones y desarrollen políticas públicas efectivas para acabar con el feminicidio.

Los datos, inicialmente recopilados por la Comisión Económica de las Naciones Unidas para la región (CEPAL), indican que al menos 3529 mujeres de la región fueron víctimas de feminicidio en 2018; aproximadamente una mujer cada dos horas. Sin embargo se considera que el número real es mayor; el motivo para ello en parte se debe a las divergencias en los registros que se atribuyen a las múltiples tipologías de femicidio/feminicidio. Con base en la experiencia internacional en el tema, los feminicidios se clasifican en dos tipos: (1) activos o directos, y (2) pasivos o indirectos, según se detalla en la Tabla 1 (las características incluidas en cada clasificación no deben considerarse exhaustivas, y pueden modificarse en el futuro).

7. Fumega, Silvana; Scrollini, Fabrizio y Rodríguez, Gabriela, “Nuevos estándares para la publicación de datos de justicia y violencia de género”, en Elena, Sandra, *Justicia Abierta: aportes para una agenda en construcción*, Buenos Aires, Ediciones Saij, 2018, pp. 283-293. Disponible en: <http://www.bibliotecadigital.gob.ar/items/show/1818>

Tabla 1. Tipos de femicidios/feminicidios

Activos o directos	Pasivos o indirectos
Las muertes de mujeres y niñas como resultado de violencia doméstica, ejercida por la pareja en el marco de una relación de intimidad o de convivencia.	Las muertes debidas a abortos inseguros y clandestinos.
El asesinato misógino de las mujeres.	La mortalidad materna.
Las muertes de mujeres y niñas cometidas en nombre del "honor".	Las muertes por prácticas dañinas (por ejemplo, las ocasionadas por la mutilación genital femenina).
Las muertes de mujeres y niñas relacionadas con situaciones de conflicto armado (como estrategia de guerra, opresión o conflicto étnico).	Las muertes vinculadas al tráfico de seres humanos, al tráfico de drogas, a la proliferación de armas pequeñas, al crimen organizado y a las actividades de las pandillas y bandas criminales.
Las muertes de mujeres y niñas relacionadas con el pago de una dote.	La muerte de las niñas o de las mujeres por negligencia, por privación de alimento o maltrato.
Las muertes de mujeres relacionadas con la identidad de género y con la orientación sexual (femicidios lesbofóbicos).	Los actos u omisiones deliberados por parte de funcionarios públicos o agentes del Estado.
El infanticidio femenino y la selección de sexo basada en el género (feticidio).	
Las muertes de mujeres y niñas relacionadas con el origen étnico y la identidad indígena.	

Fuente: elaboración propia.

En América Latina, los feminicidios activos o pasivos se manifiestan de diversas formas, como se detalla en el esquema de clasificación desarrollado por el Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará⁸ (ver Tabla 2).

8. Mechanism to the Belém do Pará Convention (MESECVI), *Inter-American Model Law on the Prevention, Punishment and Eradication of the Gender-Related Killing of Women and Girls (Femicide/Feminicide)*, Washington, DC, 2018. Disponible en: <http://www.oas.org/es/mesecvi/docs/LeyModeloFemicidio-ES.pdf>

Tabla 2. Modalidad del femicidio/feminicidio

Íntimo	Es la muerte de una mujer cometida por un hombre con quien la víctima tenía o había tenido una relación o vínculo íntimo: marido, exmarido, compañero, novio, exnovio o amante, persona con quien se procreó un niño o una niña. Se incluye el supuesto del amigo que asesina a una mujer -amiga o conocida- que rechazó entablar una relación íntima (sentimental o sexual) con este.
No íntimo	Ocurre cuando una mujer es asesinada por un hombre desconocido con quien no tenía ningún tipo de relación.
Infantil	Cuando un hombre mata a una niña menor de 14 años de edad en el contexto de una relación de responsabilidad, confianza o poder que le otorga su situación adulta sobre la niña.
Familiar	Es la muerte de una mujer en el contexto de una relación de parentesco entre la víctima y el victimario. El parentesco puede ser por consanguinidad, afinidad o adopción.
Por conexión	Hace referencia al caso de la muerte de una mujer “en la línea de fuego” por parte de un hombre en el mismo lugar en el que mata o intenta matar a otra mujer.
Sexual sistémico	Es la muerte de mujeres que son previamente secuestradas, torturadas y/o violadas. Puede tener dos modalidades: Sexual sistémico desorganizado: La muerte de las mujeres está acompañada por el secuestro, la tortura y/o la violación. Se presume que los sujetos activos matan a la víctima en un período determinado de tiempo. Sexual sistémico organizado: Se presume que en estos casos los sujetos activos pueden actuar como una red organizada de feminicidas sexuales, con un método consciente y planificado en un largo e indeterminado período de tiempo.
Por prostitución o por ocupaciones estigmatizadas	Es la muerte de una mujer que ejerce la prostitución y/u otra ocupación (como <i>strippers</i> , camareras, masajistas o bailarinas en locales nocturnos) cometida por uno o varios hombres. Incluye los casos en los que el victimario (o los victimarios) asesina a la mujer motivado por el odio y la misoginia que despierta en estos la condición de prostituta de la víctima. Esta modalidad evidencia la carga de estigmatización social y justificación del accionar delictivo por parte de los sujetos.

Por trata	Es la muerte de mujeres producida en una situación de trata de personas. Por “trata” se entiende la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, ya sean raptó, fraude, engaño, abuso de poder o la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de la o las personas con fines de explotación. Esta explotación incluye, como mínimo, la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos.
Por tráfico	Es el asesinato de mujeres en una situación de tráfico de migrantes. Por “tráfico” se entiende la facilitación de la entrada ilegal de una persona en un Estado del cual dicha persona no sea nacional o residente permanente, con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero u otro beneficio de orden material.
Transfóbico	Es la muerte de una mujer transgénero o transexual y en la que el victimario (o los victimarios) la mata por su condición o identidad de género transexual, por odio o rechazo de la misma.
Lesbofóbico	Es la muerte de una mujer lesbiana en la que el victimario (o los victimarios) la mata por su orientación sexual, por el odio o rechazo de la misma.
Racista	Es la muerte de una mujer por odio o rechazo hacia su origen étnico, racial, o sus rasgos fenotípicos.
Por mutilación genital femenina	Es la muerte de una niña o mujer a consecuencia de la práctica de una mutilación genital.

Fuente: elaboración propia sobre la base del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI).

No todos los tipos de femicidio/feminicidio de la Tabla 2 están incorporados en la legislación de los países latinoamericanos que penalizan estos crímenes. Es decir, en la región, el feminicidio se entiende de diversas formas; por ejemplo, mientras que en algunos países la legislación se centra en los asesinatos cometidos por la pareja o expareja de la víctima, dentro del matrimonio u otra unión de relación comprometida,

la legislación en otros países adopta un enfoque más amplio que califica como femicidio/feminicidio el asesinato de una mujer a manos de cualquier hombre, familiar o desconocido, cuando esté motivado por el odio o la discriminación contra el género de la víctima. Este tipo de legislación que tipifica específicamente como delito el femicidio/feminicidio, entre 2010 y 2018, en América Latina y el Caribe aumentó de 4 a 18⁹ (ver Tabla 3).

Tabla 3. Línea de tiempo

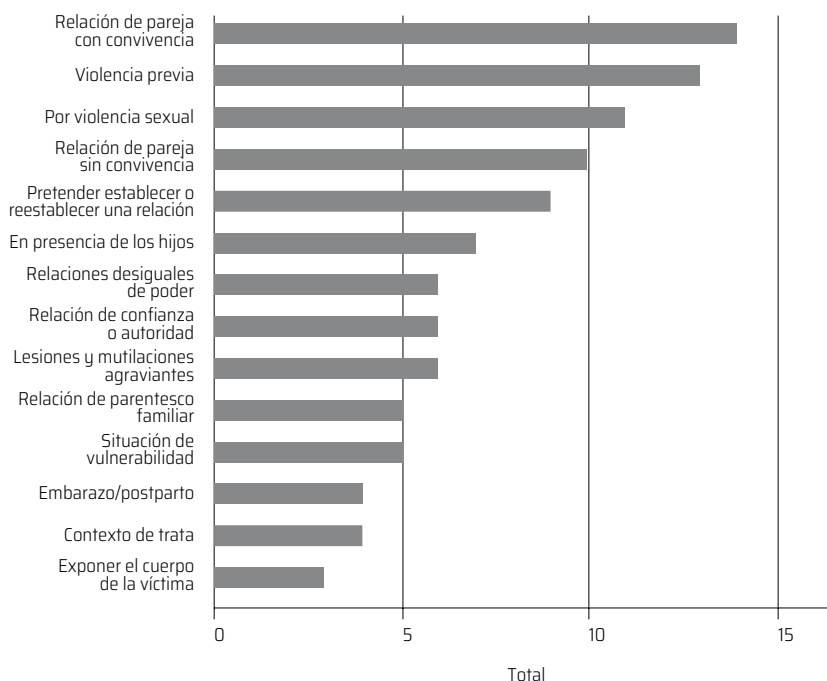
Año	País
2007	Costa Rica
2008	Guatemala
2010	Chile
2012	Argentina, El Salvador, Nicaragua, México
2013	Bolivia, Honduras, Panamá, Ecuador
2014	República Dominicana, Venezuela, Brasil
2015	Colombia, Perú
2016	Paraguay
2017	Uruguay

Fuente: Análisis de Legislación sobre femicidio/feminicidio en América Latina y el Caribe e insumos para una Ley Modelo.¹⁰

Sobre la base de estas leyes, se entiende que en América Latina existen al menos 16 criterios diferentes y recurrentes que se utilizan para identificar el femicidio/feminicidio. La Figura 1 muestra que estar en una relación o convivir con la víctima es el factor más utilizado para etiquetar un asesinato como un femicidio/feminicidio en la región. Otras circunstancias comunes incluyen violencia previa y misoginia. También está claro que el número de factores utilizados para identificar el feminicidio varía entre países.

9. CEPAL, “Feminicidio”, Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, 2018. Disponible en: <https://oig.cepal.org/es/indicadores/feminicidio>

10. Deus, Alicia y González, Diana, “Análisis de la legislación sobre Femicidio/Feminicidio en América Latina y el Caribe e Insumos para una Ley Modelo”, MESECVI, ONU Mujeres, 2018. Disponible en: <https://lac.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2018/12/analisis-legislacion-feminicidio-femicidio-modelo-de-ley>

Figura 1. Modalidades de femicidio/feminicidio en Latinoamérica

Fuente: elaboración propia basada en la presentación de Marcela Smutt.¹¹

Es evidente que tanto las diferencias conceptuales como los factores que inciden en la criminalización de estos actos generan disparidades en la forma en que cada país registra las estadísticas sobre femicidios/feminicidios. Aunque los 18 países enumerados en la Tabla 3 reconocen el femicidio como un delito, no toman en cuenta las mismas variables al definir y caracterizar el delito. Por lo tanto, los datos dentro de estos países no son comparables.

Como se ha señalado, la mayor atención en la región al tema del femicidio/feminicidio no ha llevado a mejoras en los sistemas de

11. Smutt, Marcela, "Uso de la evidencia en las políticas públicas de género y seguridad ciudadana", trabajo presentado en la Reunión de Especialistas en la Medición de Femicidio/Feminicidio en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, PNUD, Infosegura, 2019. Disponible en: https://www.infosegura.org/wp-content/uploads/2019/03/PPT-Registro-de-femicidio-feminicidio_V5-Santiago.pdf

información y datos, aunque tales mejoras apoyan la formulación de políticas basadas en evidencia. Sin estos cambios, será difícil recopilar datos precisos sobre el feminicidio en la región, y sin un diagnóstico preciso del problema será complicado diseñar programas e iniciativas adecuadas para mitigar el problema a cualquier escala.

Esta necesidad de avances en la recopilación de datos inspiró a ILDA a lanzar el proyecto de Estandarización Regional de Datos sobre Femicidio con el apoyo del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC), la Fundación Avina y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Este proyecto ha tenido como objetivo comprender mejor los datos en la región sobre feminicidios mediante el análisis de cómo se construyen los datos, las variables consideradas, la metodología empleada y, por último, el nivel de acceso que cada país brinda a los datos.

¿Es la estandarización el camino?

A principios de 2017, desde ILDA diseñamos una metodología de investigación-acción para evaluar el problema, comprender cómo el trabajo con datos podría contribuir a una solución y ofrecer recomendaciones a los gobiernos de la región. Los esfuerzos se basaron en la producción y recolección de datos sobre feminicidios previamente realizados por otras organizaciones, en particular el Observatorio de Igualdad de Género de la CEPAL y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.¹² Este último ya había avanzado hacia la estandarización a través del Protocolo Modelo Latinoamericano para la Investigación de Homicidios de Mujeres por Género¹³ (Protocolo de Bogotá). Desde un punto de vista técnico y práctico, un estándar de datos es un documento metodológico rector que se utiliza para identificar, registrar y actualizar la información de interés que se incluirá en una base de datos. Para ello se debe establecer un criterio técnico, así como la especificación de las variables y cómo se codificarán las observaciones. Esto implica darle a cada variable un formato, significado y descripción lógica dentro de un

12. United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean, “Feminicidio”, Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, 2018. Disponible en: <https://oig.cepal.org/es/indicadores/feminicidio>

13. Disponible en: <https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20americas/documentos/publicaciones/modelo%20de%20protocolo.pdf?la=en&vs=4547>

diccionario de datos. De esta forma, garantizamos la calidad y utilidad de los datos recopilados dentro de los sistemas de gestión de la información. En resumen, un estándar de datos nos permite comprender y hablar el mismo idioma mientras recopilamos y analizamos datos, y difundir conclusiones que son comparables y precisas.¹⁴

Sobre la implementación

La discrepancia entre definiciones y tipos penales lleva implícitas otras condiciones que complican aún más el registro de datos de calidad e integridad sobre el femicidio/feminicidio en la región. En una entrevista para esta investigación, una académica mexicana citó las siguientes:

- El hecho de que no todas las tipificaciones incluidas en las distintas legislaciones son las adecuadas para enmarcar las acciones que podrían ser consideradas como delito y a las que se les asigna una pena por femicidio/feminicidio.
- En las normativas hay tipos penales difíciles de acreditar, lo que conlleva a que un femicidio/feminicidio sea finalmente juzgado y penado como un homicidio.
- Finalmente, se adolece en algunos países de protocolos de investigación con perspectiva de género.

Ejemplo de esas inconsistencias es lo que ocurre en el estado de Jalisco en México, donde hasta agosto de 2019 han sido asesinadas 154 mujeres, pero solo 20 casos han sido catalogados como femicidio/feminicidio, debido a lo que se considera son consignaciones deficientes por parte de las autoridades de la entidad. “Estas maneras dispares de considerar qué es y no un femicidio/feminicidio, conducen a que las cifras reales de ese tipo de crímenes se diluyan entre las de homicidios generales y parezcan menos importantes de lo que son”.

En otros casos, como el de Honduras, donde la mayoría de las muertes violentas de mujeres son a causa de femicidios/feminicidios (59% entre 2012 y 2017) existe una importante cantidad de crímenes calificados como indeterminados (20%). Esto último se debe a la falta de información sobre los mismos que impide establecer si se trata de un homicidio o de un femicidio. De esta manera, los vacíos impiden conocer la verdadera

14. Fumega, Silvana; Scrollini, Fabrizio y Rodríguez, Gabriela, “Nuevos estándares para la publicación de datos de justicia y violencia de género”, *op. cit.*

magnitud de los feminicidios en el país centroamericano. Esta situación se agrava cuando se considera que entre los homicidios comunes o sin determinar usualmente se incluyen los asesinatos por venganza entre hombres que utilizan a la mujer como blanco; así como en contextos de crimen organizado, sicariato, maras y pandillas.¹⁵

Ante este panorama, tanto el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) como la ILDA han identificado –por separado, en distintos análisis– una serie de deficiencias adicionales a las ya citadas, así como retos que deben superarse para recolectar y medir de una manera más idónea el impacto del femicidio/feminicidio en Latinoamérica. El PNUD cita, por ejemplo:

- Al hablar de los registros de femicidio/feminicidio en Latinoamérica no hablamos de lo mismo.
- No hay una homologación en la tipificación o en las circunstancias para caracterizar el delito como femicidio/feminicidio.
- Información dispersa en diversas instituciones (ausencia de sistema de información integrado).
- Datos no comparables (conceptos, metodologías de cálculo, periodicidad, etc.).
- Las delimitaciones jurídicas en la tipificación pueden resultar en subregistros de casos.
- Falta de calidad del dato: inconsistencias, datos faltantes y no determinados.
- Los esfuerzos destinados al registro de los femicidios/feminicidios y otras formas de Violencia Contra las Mujeres son aún insuficientes.
- Establecer un registro único de cara a la comparabilidad internacional.
- Incorporación de variables con enfoque de género sobre: circunstancias del hecho, espacios de ocurrencia, relación entre víctima y victimario, arma, niveles socioeconómicos, dependientes de la víctima, nivel educativo de víctima y victimario,

15. Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad (IUDPAS), “Boletín del Observatorio de Muertes Violentas de Mujeres y Femicidios”, Honduras, enero-diciembre de 2010, p. 10.

origen étnico, embarazo, discapacidad, uso de sustancias psicotrópicas, población LGTBI, etcétera.¹⁶

Por su parte, desde ILDA también enfatizamos las debilidades señaladas por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, pero se añaden las siguientes:

- El reto de comunicar los femicidios/feminicidios de forma oportuna y precisa desde las fuentes oficiales para prevenir el mal uso del término en la prensa y facilitar una cobertura más pertinente de estos casos en los medios.
- El crucial debate sobre la ética del manejo de datos para prevenir la publicación de variables que puedan revictimizar a las familias de las víctimas de femicidio/feminicidio.
- La necesidad de concebir los procesos de estandarización de datos como iterativos; es decir, que requieren de una revisión constante (trimestral y anual, por ejemplo) para determinar adecuadamente si los crímenes violentos de mujeres se tratan o no de un femicidio/feminicidio.¹⁷

Esta situación reitera la necesidad de que en Latinoamérica haya un marco común para unificar el proceso de recolección y producción de datos sobre femicidio/feminicidio; tal y como lo consensuó un grupo de expertos del sector público y privado del continente durante el encuentro regional de datos abiertos, Abrelatam, en San José de Costa Rica en 2017. La principal conclusión de ese encuentro es que en la región es vital crear un estándar de datos en común para el registro de esos crímenes por causa de género que establezca un conjunto de variables y su codificación bajo un mismo formato y significado. Un estándar que promueva la calidad e integridad de los datos y facilite su intercambio, comparación y análisis de forma precisa.¹⁸

Después del taller, se desarrolló el primer borrador del estándar de datos¹⁹ sobre femicidio/feminicidio, que fue alimentado por los

16. Smutt, Marcela, “Uso de la evidencia en las políticas públicas de género y seguridad ciudadana”, *op. cit.*

17. Fumega, Silvana; Scrollini, Fabrizio y Rodríguez, Gabriela, “Nuevos estándares para la publicación de datos de justicia y violencia de género”, *op. cit.*

18. Ídem.

19. Un primer borrador fue desarrollado principalmente por Gabriela Rodríguez, una especialista en tecnología muy involucrada en temas de equidad de género en su profesión.

comentarios de una comunidad de especialistas en el tema. Durante este proceso, colaboramos con el Programa de Justicia Abierta del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Argentina. Esta colaboración se inició con un taller (14 y 15 de junio de 2018 en la Ciudad de Mendoza, Argentina) para incentivar la participación y el diálogo entre los distintos actores involucrados en la producción y recolección de datos de femicidios en el programa piloto en Argentina. Una colaboración similar se inició unas semanas después (27 de junio de 2018) con otro taller en Montevideo, Uruguay, por invitación de la Agencia para el Desarrollo del Gobierno Electrónico y la Sociedad de la Información y el Conocimiento (AGESIC). En ambos talleres se identificaron una serie de tendencias con respecto a la infraestructura, las capacidades, la comunicación, la coordinación institucional y las consideraciones éticas en el uso de datos.

Segunda fase

ILDA ha aplicado las lecciones aprendidas durante esta primera fase al trabajo que ha iniciado recientemente en otros países de la región, sumando al Caribe también en este caso, (Honduras, Jamaica, Panamá, Ecuador y Paraguay) con el apoyo del BID. En este contexto, Hassel Fallas, consultora que colabora en esta segunda fase del proyecto, ha analizado y mejorado el borrador original del estándar. Los hallazgos hasta la fecha han mejorado la comprensión del feminicidio y también han sugerido formas de reducir su incidencia.

Uno de los desafíos más importantes a superar para llegar a un consenso sobre la aplicación de una norma uniforme son las discrepancias entre países en cuanto a definiciones legales, alcance y tipificación. Por ejemplo, en el caso de Jamaica, donde no existe una ley específica sobre feminicidio, la recopilación de datos utilizando ese término no es viable. La tradición jurídica de ese país es estricta y específica, por lo tanto, los datos no se pueden recopilar utilizando una definición que legalmente no existe. A pesar de esa imposibilidad, los expertos legales locales cuestionan la necesidad de la nueva ley ya que

Su trabajo en el borrador se basó en los comentarios de los participantes del taller y de una comunidad más amplia de expertos.

no consideran que haya diferencias con las situaciones ya cubiertas por la Ley de Delitos Sexuales y la Ley de Violencia Doméstica.²⁰

Otro desafío es obtener acceso a los datos relevantes y su publicación. En Honduras, por ejemplo, existe una importante colección de estadísticas sobre feminicidios y muertes violentas de mujeres. Sin embargo, las bases de datos son compiladas por el Observatorio de Violencia de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (OV-UNAH) y no pueden ser públicas ni entregadas a terceros, debido a un acuerdo de confidencialidad de los datos, solicitado por las autoridades policiales. En este caso, el Observatorio es la única entidad que puede analizar la información. Los datos se agregan y se presentan en documentos pdf, que son públicos pero al no estar en formatos abiertos y estructurados complican la interoperabilidad de los datos entre países, uno de los objetivos promovidos por el Estándar de datos sobre feminicidios de ILDA.

Por otra parte, las interacciones entre el gobierno y la sociedad civil pueden resultar en mejoras significativas en los sistemas de recolección de datos sobre violencia de género. En Panamá, por ejemplo, el gobierno decidió fortalecer las funciones del Observatorio Panameño contra la Violencia de Género, adscrito a la Defensoría del Pueblo e integrado por representantes de entidades públicas y sociedad civil. Como resultado de este proceso, se firmó un convenio al más alto nivel institucional para implementar el uso de una plantilla de recolección de información en el Ministerio Público, denominada Formulario de Recolección de Datos sobre Homicidios y Femicidios. Esta es una mejora significativa en la forma en que Panamá trata los aspectos judiciales, estadísticos, políticos y sociales del problema.

Las situaciones de los países analizados son diversas, así como también lo es el camino para implementar el estándar de datos de feminicidios de ILDA. La implementación y el uso potencial de dicho protocolo dependerá no solo de aspectos técnicos –relacionados con los sistemas de gestión de datos computarizados y su publicación– sino de una discusión más amplia relacionada con múltiples aspectos de la interacción entre todos los actores involucrados. Por ejemplo, reemplazar los sistemas preexistentes suele ser difícil debido a la escasez de recursos y a los conflictos políticos entre diferentes unidades

20. Disponible en: https://moj.gov.jm/sites/default/files/laws/The%20Domestic%20Violence%20Act_o.pdf

dentro del gobierno. En algunos de esos casos, mejorar los procesos existentes a través de herramientas algorítmicas puede ser una opción, al mismo tiempo que se trabaja en algunos de los cambios necesarios en la recopilación de datos. Sin embargo, “las principales dificultades para estandarizar los datos dependen de comprender las diferencias culturales, políticas, sociales y legales que inciden en la forma en que se tipifican y penalizan las muertes violentas de mujeres en cada país”. Solo cuando se tomen en consideración estas diferencias será posible llegar a un consenso, ya que con una mejor y más amplia recopilación de datos se abordará con mayor certeza la magnitud del problema y el contexto en el que ocurren estas muertes. En última instancia, esto permitirá al Estado medir y evaluar mejor el feminicidio y tomar medidas para combatir el problema.

Observaciones finales

Aunque la implementación del estándar de ILDA en todos los países de la región aún está lejos, nuestro trabajo en Argentina, Uruguay, Honduras, Jamaica, Panamá, Ecuador y Paraguay ya ofrece varias lecciones valiosas que van desde la necesidad de generar una mayor visibilidad del feminicidio hasta la necesidad de crear una metodología iterativa de estandarización de datos en el sector público, con perspectiva de género. La implementación del estándar requiere que los responsables de recopilar, generar y sistematizar las estadísticas sobre feminicidios reconsideren sus propios procesos nacionales para crear y validar dicha información. Para ello:

- Es necesario analizar si los datos que hoy se incluyen en las estadísticas nacionales reflejan adecuadamente la realidad del fenómeno y atraen suficiente atención sobre él.
- También es requisito determinar si los protocolos de capacitación e investigación que reciben las autoridades brindan la perspectiva de género necesaria para evitar los sesgos que llevan a que los asesinatos de mujeres sean clasificados de manera inapropiada.
- Finalmente, también se debe considerar cómo el Estado utiliza estos datos, sus efectos medibles y cómo los datos se

publican y se ponen a disposición de los ciudadanos para su escrutinio y análisis.

Con todas estas consideraciones en mente, se busca concretar la implementación de un estándar uniforme de datos para América Latina y el Caribe, el cual trasciende las diferencias legales nacionales y se concentra en caracterizar adecuadamente los femicidios/feminicidios.

En ILDA hemos aprendido una serie de lecciones de nuestro esfuerzo por estandarizar los datos sobre feminicidios, una de las cuales es la importancia de establecer mecanismos institucionales que permitan que los datos estén disponibles en diferentes niveles de acceso (por ejemplo, desde que los datos sean de acceso público a los que se recopilan pero reservados). Es especialmente importante identificar claramente quién está hablando al comunicar datos y qué mecanismos existen para validar los datos oficiales (gobernanza de datos). Esto es particularmente importante cuando nuestras redes sociales se pueblan de grabaciones de audio e historias falsas y cuando diferentes datos e información provienen de diversas fuentes.

Asimismo, es clave capacitar sobre perspectiva de género. No todos los actores que trabajan en este tema están familiarizados con las perspectivas de género relevantes, lo que significa que los actores dentro de los sistemas judiciales y de seguridad pueden necesitar capacitación sobre cómo recolectar ciertos datos, particularmente sobre los victimarios y su relación con las víctimas, para establecer si un determinado asesinato constituye feminicidio.

Por último, es importante seguir explorando los alcances del análisis de datos y el aprendizaje automático. En particular el aprendizaje automático (y otras herramientas denominadas “de inteligencia artificial”) sigue siendo un área de mucha experimentación, pero los procesos automatizados podrían ayudar a mejorar la calidad de los datos y/o proporcionar mecanismos de alerta para prevenir situaciones trágicas, así como contribuir a la formulación de políticas públicas sobre el tema del feminicidio. En este sentido, nos encontramos trabajando, en colaboración con Data + Feminism Lab (MIT) y Feminicidio Uruguay, en un proyecto para ayudar a sostener los esfuerzos de los activistas para recopilar datos de femicidios/feminicidios a través de la detección de los mismos mediante aprendizaje automático.

Para resumir: la implementación y potencial uso de este estándar dependerá, primordialmente, de una amplia discusión y comprensión de las diferencias culturales, políticas, sociales y jurídicas que inciden en la forma en que se tipifica y penaliza la muerte violenta de mujeres por causa de género en cada país. Sobre esta base será posible construir un consenso donde, por medio de una mejor y más amplia recolección de datos, se aproxime con mayor certeza la magnitud y contexto de estas muertes.

Nuestro trabajo sostiene que la estandarización de datos ayuda a informar el debate sobre el tema. Específicamente, ayuda a los gobiernos y a las sociedades a idear formas de impulsar políticas públicas que mejoren no solo la recopilación de datos, sino también las acciones para abordar el problema del femicidio/feminicidio. Si bien la estandarización y apertura de los datos no son soluciones mágicas para nuestros problemas sociales, arrojan luz sobre el tema y, lo que es más importante, brindan la oportunidad de reflexionar sobre lo que debemos esperar de los organismos públicos que producen datos.

De esa manera, la estandarización de los datos sobre femicidios es más que un proceso puramente técnico; nos permite repensar la producción de datos y su uso, al mismo tiempo que brinda una oportunidad para abordar los problemas existentes de prejuicio de género. Nuestra experiencia nos dice que trabajar para estandarizar la recopilación de datos sobre feminicidios ha demostrado cuán esencial es la calidad de los datos para informar las políticas públicas. Todavía tenemos un largo camino por recorrer en términos de calidad de datos y arreglos de gobernanza, pero sin algunos pasos básicos hacia la estandarización solo será más difícil comprender la situación actual y diseñar políticas basadas en evidencia para avanzar en nuestra comprensión y promover la colaboración para encontrar soluciones a estos graves problemas.

Bibliografía

BLIND, Knut, “Standardization and Standards as Research and Innovation Indicators: Current opportunities and future challenges”, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2016. Disponible en: https://www.oecd.org/sti/049%20-%20BlueSky_Standards_Blind.pdf

DEUS, Alicia y GONZÁLEZ, Diana, “Análisis de Legislación sobre Femicidio/Feminicidio en América Latina y el Caribe e Insumos para una Ley Modelo”, MESECVI, ONU Mujeres, 2018.

FUMEGA, Silvana, “Open data, gender and violence in Latin America”, *European Public Mosaic*, 7, febrero de 2019.

_____, “Standardisation of femicide data requires a complex, participatory process, but key lessons are already emerging”, *Women, Peace and Security*, 2020. Disponible en: <https://blogs.lse.ac.uk/latamcaribbean/2019/08/08/standardisation-of-femicide-data-requires-a-complex-participatory-process-but-important-lessons-are-already-emerging/>

FUMEGA, Silvana; RODRÍGUEZ, Gabriela y SCROLLINI, Fabrizio, “¿Pueden los datos ayudarnos a combatir la violencia de género?”, 28/09/2017. Disponible en: <https://idatosabiertos.org/pueden-los-datos-atacar-la-violencia-de-genero/>

_____, “Nuevos estándares para la publicación de datos de justicia y violencia de género”, en ELENA, Sandra, *Justicia Abierta: aportes para una agenda en construcción*, Buenos Aires, Ediciones Saij, 2018.

GOËTA, Samuel y DAVIES, Tim, “The Daily Shaping of State Transparency: Standards, Machine-Readability and the Configuration of Open Government Data Policies”, en *Science & Technology Studies*, vol. 29, N° 4, 2016.

HEISKANEN, Benita, “Ni Una Más, Not One More: Activist-Artistic Response to the Juárez Femicides”, en *JOMEC Journal*, 2013.

INSTITUTO UNIVERSITARIO EN DEMOCRACIA, PAZ Y SEGURIDAD (IUDPAS), “Boletín del Observatorio de Muertes Violentas de Mujeres y Femicidios”, Honduras, enero-diciembre de 2010.

LAGARDE, Marcela, “El feminicidio, delito contra la humanidad”, en *Feminicidio, justicia y derecho*, México, 2005. Disponible en: <http://archivos.diputados.gob.mx/Comisiones/Especiales/Feminicidios/docts/FJyD-interiores-web.pdf>

MECHANISM TO THE BELÉM DO PARÁ CONVENTION (MESECVI), *Inter-American Model Law on the Prevention, Punishment and Eradication of the Gender-Related Killing of Women and Girls (Femicide/Feminicide)*, Washington DC, 2018.

RAVELO BLANCAS, Patricia, “El fenómeno del feminicidio: Una propuesta de recategorización”, 2008.

RODRÍGUEZ, Gabriela; FUMEGA, Silvana y SCROLLINI, Fabrizio, “Datos, Género y Seguridad”, Reporte del Taller en San José de Costa Rica, 2017.

RUSSEL, Diana, “Defining Femicide”, Introductory speech presented to the United Nations Symposium on Femicide, 26/11/2012.

SCROLLINI, Fabrizio y MORA, Mike, “Precisamos Políticas de Datos Abiertos”, 2017. Disponible en: <https://idatosabiertos.org/precisamos-politicas-de-datos-abiertos/>

SMUTT, Marcela, “Uso de la evidencia en las políticas públicas de género y seguridad ciudadana”, trabajo presentado en la Reunión de Especialistas en la Medición de Femicidio/Feminicidio en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, PNUD, Infosegura, 2019.

TEJEDA, Doris, “Feminicidio: Un problema social y de salud pública”, en *La Manzana de la Discordia*, vol. 9, N° 2, 2014.

UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN, 25/11/2015. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/comunicados/cepal-advierte-elevado-numero-femicidios-america-latina-caribe>

_____, “Feminicidio”, Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, 2018. Disponible en: <https://oig.cepal.org/es/indicadores/feminicidio>

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, “Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio/feminicidio)”, 2014. Disponible en: <https://www2.unwomen.org/-/media/field%20offi>

ce%20americas/documentos/publicaciones/modelo%20de%20protocolo.pdf?la=en&vs=4547

UN WOMEN, “Combatiendo el Femicidio en América Latina” [comunicado de prensa], 15/02/2017. Disponible en: <https://lac.unwomen.org/es/noticias-y-eventos/articulos/2017/02/take-five-adriana-quinones-femicide-in-latin-america>

WEB FOUNDATION; ILDA, “Open Data Barometer: Latin America Regional Snapshot”, 2017. Disponible en: <https://opendatabarometer.org/doc/4thEdition/ODB-4thEdition-RegionalReport-LATAM.pdf>

Una experiencia de *Data Feminism*. Datos con perspectiva de género

María Antonela Mandolesi* y Yasmín Belén Quiroga**

Introducción

Desde el Juzgado Penal Contravencional y de Faltas N° 10 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a cargo de Pablo C. Casas, en el mes de mayo de 2016 abrimos una cuenta en una red¹ social de acceso público con el objetivo de garantizar la accesibilidad a través de medios digitales de todas las resoluciones y sentencias del tribunal.

Fue así que creamos nuestro Repositorio de Datos Abiertos² que contiene nuestro Set de Datos Abiertos³ en el que se encuentran disponibles todas las resoluciones del Juzgado desde agosto del 2016 clasificadas por tema y por materia (puede ser penal, contravencional, de faltas, allanamientos autónomos, amparo, habeas corpus o ejecuciones de multa), con indicación de la fecha de la resolución, si se trata de una resolución oral o escrita, el artículo de la infracción imputada, la indicación del Código o Ley de fondo infringida, y el detalle de la descripción del delito, contravención, o falta imputada.

Aplicando arquitectura de datos buscamos aplicar ciertas reglas para estructurar y normalizar todos los datos que teníamos cargados hasta ese momento. Los datos allí contenidos son abiertos porque son accesibles y reutilizables.

* Abogada, Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (2011) y Especialista en Derecho Penal de la Universidad Torcuato Di Tella (2013). Se desempeña desde 2016 como Secretaria del mismo Juzgado.

** Abogada especialista en género y analista de datos. Trabaja como prosecretaria del Juzgado Penal Contravencional y de Faltas N° 10 desde junio de 2016.

1. Disponible en: <https://twitter.com/jpcyfio?lang=es>

2. Disponible en: http://bit.do/repo_J10

3. Disponible en: http://bit.do/repo_J10

A partir de la experiencia que tuvimos con la primera fase de elaboración de nuestro Set de Datos Abiertos, entendimos el valor y los aportes que puede realizar la ciencia de datos en el ámbito de lo público.

Nos convencimos, entonces, de la necesidad de contribuir a la generación de datos públicos y abiertos que reflejaran adecuadamente la problemática de la violencia de género que queda evidenciada en los casos que tramitan ante nuestro tribunal, con el fin de visibilizar los distintos tipos y modalidades de violencia que sufren muchas mujeres y disidencias.

Fue así que, tras haber consolidado por el término de cuatro años consecutivos una política de relevamiento y gestión de datos referidos a la totalidad de los casos que tramitan en el Juzgado, nos convencimos de la necesidad de comenzar a deconstruir nuestra base, aplicando perspectiva de género.

Más específicamente, nos convencimos de que la política de apertura de datos tiene la potencialidad de derivar en mejoras tangibles para el abordaje más eficiente de ciertas problemáticas que actualmente constituyen ejes centrales en el ejercicio de la labor jurisdiccional y de toda política de Estado. Nos referimos, en particular, a la protección, prevención y sanción de los hechos de violencia de género, en virtud de las obligaciones internacionales que rigen en el sistema interamericano de derechos humanos en relación con esta materia (Ley Nacional N° 26485, Ley CABA N° 4203, Convención de Belém Do Pará, y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), que forman parte del programa constitucional del Estado Argentino, en virtud del art. 75 inc. 22 CN).

Fue así que, tras un largo proceso que emprendió todo el equipo de trabajo del Juzgado, tendiente a actualizar nuevos campos y categorías de datos, finalmente, el 3 de junio de 2020 presentamos nuestra nueva base de datos unificada con perspectiva de género.⁴

La creación de esta base deconstruida nos permitió establecer nuevas alianzas con miembros de la comunidad civil y con organizaciones no gubernamentales que permitieron profundizar nuestro trabajo, agilizar nuestros procesos y comenzar a delinear proyectos estratégicos tendientes a mejorar la gestión jurisdiccional de esta clase

4. Disponible en: <https://twitter.com/jpcyfio/status/1268288954563997702?s=20>

de conflictos, con el objetivo final de contribuir a la prevención y tratamiento más eficiente de los casos, disminuir los niveles de violencia, y garantizar mayor nivel de igualdad para los grupos más vulnerables.

Generando #Datafeminism. Datos con perspectiva de género en la experiencia de un juzgado local

En la primera etapa del proyecto de creación de la nueva base de datos con perspectiva de género, comenzamos por relevar las bases de datos existentes en la actualidad a nivel nacional.

Más allá de los informes publicados por el INDEC a través del Registro Único de Casos de Violencia de Género⁵ y otros informes estadísticos, la única base de datos abiertos oficiales que encontramos fue la de la Oficina de Violencia Doméstica de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (en adelante OVD), que se encuentra consolidada a partir del año 2017, y que cuenta además con una serie de informes de datos estadísticos referidos a la temática.⁶

En función de esto último, tomamos la arquitectura de datos propuesta en la base de la OVD y replicamos su estructura, para incorporar a nuestro Set de Datos Abiertos este abordaje ampliado.

Fue así que, a partir de marzo de 2020, iniciamos un proceso de clasificación de los casos que estaban hasta ese momento registrados en nuestra base de datos (desde agosto de 2016), especificando si se encontraban inmersos en un contexto de violencia de género o no.

Cabe destacar que en ocasiones esta especial connotación no se desprende considerando de forma aislada el delito atribuido a una persona, sino que en buena parte de los casos surge del contexto en el que el hecho materia de acusación tuvo lugar.

Por eso, esta evaluación se realizó en cada caso particular, analizando no solo los hechos específicamente denunciados, sino la totalidad de los antecedentes probatorios que forman parte del legajo remitido al Juzgado, de donde surgen en general otros hechos de contexto, en función de la definición de violencia de género contenida en

5. Disponible en: https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/rucvm_03_19.pdf

6. Disponible en: <https://datos.csjn.gov.ar/dataset/violencia-domestica>

el artículo 4 de la Ley N° 26485 y del artículo 1 de la Convención de Belém Do Pará.

Además, analizamos los distintos tipos de violencia que entendíamos configurados en cada caso, siempre de acuerdo con la clasificación contenida en la Ley N° 26485 de Protección Integral a las Mujeres, que establece en su artículo 5 la conceptualización de violencia física, psicológica, simbólica, sexual, económica o patrimonial.

Siguiendo la propuesta de la OVD, añadimos también la categoría de “violencia ambiental”⁷ y “violencia social”.⁸

En este punto, debemos aclarar que el Juzgado del cual formamos parte tiene competencia para intervenir en materia infraccional, contravencional y penal. Sin embargo, la competencia penal que tienen hasta el día de hoy los tribunales de la CABA no es plena, sino que se encuentra definida, en principio, por una serie de Leyes Nacionales, a las que adhirió la Ciudad, por medio de las cuales se aprobaron sucesivos convenios de transferencia progresiva de las competencias penales suscriptos entre la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Estado nacional, Ley N° 25752,⁹ Ley N° 26357¹⁰ y Ley N° 26702.¹¹

Por tal motivo, hasta la actualidad los tribunales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires no tienen atribución para intervenir en los casos de delitos comunes (no federales) más graves y de violencias más extremas, como lo son típicamente los feminicidios o femicidios, el delito de violación y otras formas de abuso sexual, más allá de la intervención residual que pueden tomar, principalmente, en casos de conexidad por la comisión de varios delitos.

7. OVD, *Guía Orientativa para el tratamiento de casos de violencia doméstica*. Disponible en: <https://www.csjn.gov.ar/om/verMultimedia?data=4035>. Refiere a las situaciones en que la violencia se ejerce sobre objetos o animales, en general frente a la violencia. Puede o no tener intención intimidatoria, pero en todos los casos se presenta como una conducta del agresor en relación a la víctima (aun cuando no la agrede de forma directa, lo que correspondería en ese caso a “violencia física”). Debe registrarse de modo independiente a la “violencia física”. La consideración conjunta de la “frecuencia” e “intensidad” de los episodios permite valorar la gravedad de la violencia.

8. Tomando nuevamente la *Guía* antes mencionada, se refiere a las situaciones en que se denuncia control de las salidas, encierro por parte del agresor, prohibición de asistir a eventos sociales, etc. (independientemente del ejercicio de violencia física manifiesta).

9. Publicada el 25/06/2003 en el BO N° 30200.

10. Publicada el 28/02/2008 en el BO N° 31374.

11. Publicada el 06/10/2011 en el BO N° 32250.

De todas formas, en los casos de violencia menos extrema (contravenciones o delitos de menor envergadura), que son aquellos en los que los tribunales de la Ciudad con competencia penal ordinaria toman intervención, podemos llegar a encontrar un antecedente de esos casos que posteriormente derivan en los hechos de violencia extrema que son los que finalmente toman estado público, por lo que una intervención estatal temprana puede tener efecto sobre la posible prevención de esos resultados fatales.

Con esta misma lógica, para dejar asentado el contenido específico de uno de los tipos de violencia más frecuentes, concretamente la violencia simbólica y/o psicológica, decidimos transcribir el contenido específico de las agresiones verbales sufridas por las víctimas.

Entendimos que la violencia empieza con palabras y por esa razón, incluimos en el relevamiento esta categoría de datos que no forma parte de la propuesta de la base de datos de la OVD que utilizamos como modelo, pero que detectamos que se encontraba presente en la mayoría de los casos en los que tomamos intervención, ya que los hechos de violencia de género van escalando en su intensidad, con el transcurso del tiempo.¹²

Al hablar de violencia de género se suele pensar en situaciones de agresiones físicas y de violencias extremas, porque son las más visibles. Por eso, se suele utilizar la figura de un *iceberg* para representar la violencia de género y graficar que, debajo de esas formas más visibles, se encuentran las violencias más sutiles y menos explícitas como lo son la violencia verbal, simbólica y psicológica, donde está el germen de la violencia, que es la parte sumergida del *iceberg*: micromachismos, lenguaje, humor, publicidad sexista, control, desprecio, desvalorización, culpabilización, desprecio, humillación, chantaje emocional, desvalorización, entre otros.

Estas últimas, a pesar de que muchas veces pasan desapercibidas, se encuentran presentes prácticamente de modo constante en los relatos de las víctimas de género, y en caso de escalar o recrudecer, pueden derivar en otras formas de violencia más extremas. Por ese motivo, es necesaria su visibilización como modo de prevención mediante el

12. Walker, Lenore E. A., *El síndrome de la mujer maltratada*, Bilbao, Desclée de Brouwer Editores, 2012. La autora explica las distintas etapas del conocido "ciclo de la violencia".

abordaje temprano. De allí que decidimos incluir esta categoría de información en nuestro relevamiento.

Siguiendo con nuestro objetivo, en una tercera fase del proyecto agregamos a nuestra base la indicación de la frecuencia de los episodios de violencia relatados por la víctima, realizando el desagregado correspondiente, según el carácter esporádico (cuando las agresiones ocurren de forma aislada), diario, habitual (si ocurren semanalmente), eventual (si se dan quincenal o mensualmente), o si se trata de la primera agresión sufrida.¹³

Posteriormente, relevamos y dejamos asentado si al momento del hecho denunciado se encontraban vigentes o no resoluciones judiciales que hubieran dispuesto medidas de protección para proteger a la víctima de su agresor.¹⁴

Luego, emprendimos una última fase del proceso asociada a la recolección de los datos sociodemográficos de las víctimas y de los agresores de género (edad, género, nacionalidad, nivel de instrucción, tipo de relación, zona de ubicación de los domicilios de ambas partes, hijas e hijos en común).

De esta forma, ampliamos sustancialmente los datos primarios con los que contábamos hasta ese momento en nuestro Juzgado, individualmente considerado, pero además el proyecto permite generar trazabilidad con los datos generados por la OVD dependiente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, para contar la parte final de la historia de las denuncias iniciadas ante esa oficina.

La reproducción de la arquitectura de datos diseñada por la oficina especializada en violencia doméstica del Máximo Tribunal de

13. Este indicador tiene particular trascendencia para la evaluación del riesgo del caso. De acuerdo con la *Guía Orientativa para el Tratamiento de Casos de Violencia Doméstica*, op. cit., cuando la frecuencia es esporádica, los episodios de violencia ocurren de forma aislada y/o no provocan daños graves; se consideran casos de gravedad relativa aquellos en los cuales la ocurrencia de los episodios (frecuencia) es aproximadamente mensual o quincenal y/o no provocan daños graves; cuando la ocurrencia de los episodios (frecuencia) es semanal y/o provoca daños graves, se valora que los casos son de gravedad alta; y cuando la frecuencia es diaria y/o provoca daños gravísimos, se reputa que el caso es de gravedad muy alta.

14. Se puede acceder al Diccionario del Set de Datos Abiertos del Juzgado, donde se detallan más acabadamente las categorías que se registran. Disponible en: <https://docs.google.com/document/d/123B9T2abCEqBaxxO15c7HBJZRdIMtKDWo6IKHIViI04/edit?usp=sharing>

Justicia del país, por parte de tribunales de primera instancia, tiene la potencialidad de aglutinar información oficial destinada a exhibir dónde se derivan las denuncias, y más importante aún, cuál es la respuesta estatal concreta en cada caso, es decir, cuál es el resultado de los procesos, y cuándo llega esa respuesta.

La consolidación de nuestra base nos tendió un puente para comenzar a transitar nuevos proyectos en un proceso de articulación e interacción con organizaciones y profesionales de distintas especialidades, con el objetivo de proyectar de forma colaborativa posibles procesos de mejora en el tratamiento y gestión jurisdiccional de los casos de violencia de género.

Alianzas y proyectos colaborativos. El diálogo institucional con la comunidad civil y otras organizaciones

Primeros proyectos de colaboración: Plataforma Github y Proyecto de Anonimizador

El primer proyecto colaborativo consolidado por el equipo del Juzgado culminó con la creación de una plataforma de datos propia del tribunal, que fue desarrollada por Sergio Razza, quien espontáneamente nos contactó porque se interesó en el trabajo que veníamos realizando en materia de datos, a partir de la publicidad que adquirió nuestra labor en redes sociales.¹⁵

Luego, el segundo proyecto colaborativo en el que actualmente estamos trabajando se gestó a partir de las alianzas que fuimos estableciendo con la sociedad civil sobre la base de nuestros datos abiertos, que tuvo lugar en diciembre de 2019, después de que organizáramos, junto con la Secretaría de Planificación del Consejo de la Magistratura,

15. Plataforma de datos. Disponible en: <https://juzgado10pcyf.github.io/#/resoluciones/2020> Publicación en nuestra cuenta de Twitter. Disponible en: <https://twitter.com/jpcyf10/status/1293895714293059585?s=20>. Para más información, consultar el video de Sergio Razza. Disponible en: http://bit.do/SR_J10

en el ámbito del Laboratorio de Justicia Abierta (#JusLab),¹⁶ un Hackaton en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires.

Allí el desafío era crear un prototipo que anonimice resoluciones automáticamente. En un día de trabajo, el grupo del cual formaba parte la cooperativa CAMBA logró desarrollar un prototipo que tenía capacidad de anonimizar en tiempo real una resolución judicial.

Sobre la base de ese prototipo, el equipo del Juzgado se presentó junto con CAMBA en el Proyecto Empatía de Iniciativa Latinoamericana por los Datos Abiertos (ILDA), y se obtuvo la financiación del proyecto de un anonimizador que tiene la potencialidad de generar un alto impacto en el sector público, gracias a la agilidad y celeridad que se podría ganar con la implementación de esta herramienta en los procesos de apertura de oficinas públicas, sea en el ámbito jurisdiccional o en otras oficinas estatales, en virtud de la necesidad de conciliar el objetivo de la apertura de datos con el objetivo de la protección de datos personales, por imperativo legal y constitucional (Ley Nacional N° 25326 Protección de los Datos Personales y art. 18 CN).

Más aún, cuando se trata de casos que tienen una particular sensibilidad para las víctimas, por tratarse de casos de violencia de género, con la innegable revictimización que podría significar la exposición de datos personales que tengan la potencialidad de permitir su identificación, así como también el riesgo de que se frustre la investigación.

En el proyecto, que hacia la fecha de presentación de este artículo continúa en curso, se sumó la Cooperativa ALT, especializada en el desarrollo de soluciones *web* y conformada mayoritariamente por personas transgénero, que se ocupó del trabajo de etiquetado y de reconocimiento de las entidades que deben ser anonimizadas en las resoluciones judiciales que finalmente formen parte de nuestra base de datos, labor que hasta el momento continuamos desarrollando de forma manual.¹⁷

También forman parte del grupo de colaboración el IALAB de la Universidad de Buenos Aires, la Universidad Nacional de Quilmes y el Banco Interamericano de Desarrollo.

16. Disponible en: <https://twitter.com/jpcyfio/status/1202578005350141952?s=20>

17. Disponible en: <https://altcooperativa.com/>

Desafíos con la comunidad civil organizada. La experiencia *Open Data Science Latam (ODESLA)*

Otro proyecto medular, que se viene sosteniendo desde principio de marzo de 2020, se desarrolló en el marco de una interacción activa con ODESLA, que es una organización sin fines de lucro que busca generar un puente entre quienes trabajan por el bien social y una comunidad activa de científicos de datos de Latinoamérica, proponiendo una forma de trabajo colaborativa entre profesionales de distintas disciplinas y lugares del mundo, con perfiles diferentes, que asumen un compromiso de trabajo común (*challenge*), frente a la propuesta de los sponsors del desafío (en este caso, las personas que trabajamos en el Juzgado), y buscan proponer una solución en equipo ante el desafío planteado.¹⁸

El primer desafío fue un proceso de trabajo que se inició el 17 de marzo de 2020 y finalizó el 4 de agosto de 2020. Allí se analizó si se observaba en los datos la existencia de un desbalance en las asignaciones de causas judiciales, es decir, si algunos juzgados recibían más causas que otros.

El resultado del desafío permitió corroborar que, efectivamente, había cierto sesgo en el criterio de asignación que podía causar desequilibrios a mediano plazo y los expertos concluyeron que con tecnología relativamente simple podía generarse una herramienta que incorporara en el sorteo un ponderador de la carga actual de trabajo de cada juzgado, para disminuir la probabilidad de que el sorteo asignara el caso a los Juzgados con mayor carga de causas.

El algoritmo desarrollado es transparente en su funcionamiento, no involucra modelos de inteligencia artificial, y preserva el carácter aleatorio, imprevisible y no discrecional de la asignación de causas, además de ser sencillo de integrar.

La propuesta se hace cargo de que no todas las causas que tramitan ante un Juzgado demandan la misma carga de trabajo, por lo que se buscó mejorar la métrica a través de un sistema de estimación de carga que no depende del recuento puramente numérico de la cantidad de causas en trámite.

A partir de la propuesta, los miembros de ODESLA continúan investigando si es posible perfeccionar el sistema de distribución incorporando

18. Disponible en: <https://www.odesla.org/#h.9g8p4cjf5ok>

el concepto “complejidad de la causa”, sobre la base del análisis de nuestra base de datos, con el objetivo de presentar un algoritmo sofisticado ante las autoridades para que se evalúe la viabilidad de incorporar esta mejora al actual modelo de asignación de casos entre juzgados.

En el segundo desafío propuesto con ODESLA, se intentó identificar elementos de relevancia en los informes de violencia de género que llegan desde la OVD, con el objetivo de automatizar la captura de ciertos datos de los informes remitidos por esa oficina con el contenido de las denuncias, optimizando la actualización de nuestra base de datos.

También se trabajó en la preparación de un “puntaje de riesgo” de violencia de género, proyectado como una especie de semáforo que indique la severidad del riesgo para la víctima y contribuya al mejor abordaje del caso y de las eventuales medidas preventivas que requiera.

Este segundo desafío se inició a partir de la convocatoria lanzada en junio de 2020, y el 10 de julio del mismo año se hizo la primera reunión, con la participación de 42 personas de distintas partes del mundo y de distintos ámbitos y disciplinas (abogadas/os, analistas de datos, politólogos/as, psicólogas, físicos/as, químicas, actuarios, programadores/as). A la fecha de realización del artículo, el desafío lleva 13 reuniones realizadas.¹⁹

A partir de esas interacciones, surgieron discusiones interesantes que nos permitieron poner en evidencia el carácter multidimensional de las violencias que padecen las víctimas de género.

Los especialistas en datos, ajenos en su mayoría a la teoría y a la problemática de la violencia por motivos de género, cuestionaron los motivos por los cuales nuestros datos daban cuenta de la existencia de determinados tipos de violencia que no necesariamente parecían vinculados con los delitos o contravenciones concretamente imputadas en el caso a las personas acusadas.

Por ejemplo, al realizar las devoluciones de sus exploraciones observaron que nuestra base daba cuenta de que los delitos de desobediencia o atentado contra la autoridad implicaban determinados tipos de violencia de género (ejemplo, violencia física o simbólica), obser-

19. Enlace de presentación del segundo desafío. Disponible en: <https://twitter.com/yasquirola/status/1281748596581441541?s=20>

vando la particularidad de que los mismos tipos de violencia aparecían vinculados, por caso, con hechos de lesiones.²⁰

Esta observación nos llevó a revisar y discutir los motivos de la existencia de esta peculiaridad, que responde al hecho de que la recopilación de nuestros datos, para que sea representativa de la realidad vincular en la que tienen lugar los hechos denunciados, la realizamos sobre la base de las declaraciones de las víctimas, íntegramente consideradas, sin circunscribirla a los hechos que específicamente constituyen el objeto de la acusación penal o contravencional.

Más allá de las observaciones realizadas por los expertos en este punto, llegamos a la conclusión conjunta de que como la violencia de género es multidimensional, no era aconsejable modificar el criterio de recolección de datos aplicado.

Los hechos de violencia de género con significación jurídico-penal o contravencional se dan, en determinados casos, dentro de contextos de acción y de relación mucho más amplios, que aparecen atravesados por violencias de distintos tipos, muchas veces sostenidos en el tiempo por el entrapamiento vincular que típicamente se verifica en los casos de violencia doméstica.

En caso de que intentáramos circunscribir la descripción de la violencia, acotándola exclusivamente a los tipos de violencia que emanan de los hechos aislados que hacen a la imputación de un delito o de una contravención considerados de forma escindida, el resultado que obtendríamos inevitablemente sería equivocado y sesgado.

Aquí observamos una primera relación importante entre nuestros datos y la teoría del género. La violencia de género tiene carácter multidimensional y esto implica que cuando tiene lugar un hecho de violencia con significación jurídica, concurren a la vez múltiples tipos de violencia (física, psicológica, económica, sexual, social o ambiental), que son inescindibles y que se presentan de modo simultáneo en

20. Código Penal, Título XI, Delitos contra la Administración Pública, art. 239. Tipifica el delito de desobediencia a la autoridad: “Será reprimido con prisión de quince días a un año, el que resistiere o desobedeciere a un funcionario público en el ejercicio legítimo de sus funciones o a la persona que le prestare asistencia a requerimiento de aquél o en virtud de una obligación legal. Son frecuentes las imputaciones por este delito en los casos de género, cuando se da un incumplimiento de órdenes judiciales que imponen medidas de protección a favor de las víctimas (Ley N° 26485, art. 26)”.

algunos casos, o sucesivo en otros. Observamos que nuestros datos dan cuenta de esta realidad.

Concluimos entonces, gracias al análisis que nos propusieron los expertos de la comunidad civil, que recortar o categorizar tipos de violencia en función de determinada clase de delitos y/o contravenciones en forma exclusiva, sin considerar el contexto, derivaría en resultados equivocados y no permitiría exhibir adecuadamente esta propiedad inherente a la violencia de género considerada como fenómeno integral.

También revisamos, a partir de los aportes del desafío, en qué medida los datos que veníamos recabando permitían exhibir otra propiedad de la violencia de género, que es la transversalidad.

La violencia de género atraviesa todas las clases sociales, y a partir de la revisión de las categorías de datos que produjimos nos dimos cuenta de que para poder generar ese indicador de un modo adecuado era necesario mejorar la variedad de los datos socio-demográficos de víctimas y agresores.

Por eso, nos dimos cuenta de que a esos fines resultaba insuficiente el dato vinculado con el nivel de instrucción de la víctima, y que necesariamente debía complementarse con otros datos referidos a existencia o no de trabajo remunerado y nivel de ingresos, en caso de corresponder.

Frente a la creciente cantidad de datos a relevar, todos ellos extraídos de forma manual por las personas que trabajamos en el Juzgado, surgió la necesidad de desarrollar programas que permitieran la automatización de carga de datos. Y este objetivo fue puesto en marcha en el marco del segundo desafío, que hacia la fecha de redacción de este artículo sigue en curso.

El grupo de trabajo dirigido por Leonardo Millán (participante del desafío), creó un código que permite reconocer y extraer rápidamente de un expediente de muchas páginas el informe de la OVD, lo cual constituye una herramienta de suma utilidad para agilizar los procesos frente a grandes volúmenes de trabajo.

En una etapa posterior, se apuntó a extraer datos de ese informe y a generar un *data frame*. Para ello, Isabel Oeyen realizó un código en el cual busca detectar los distintos tipos de violencia de género presentes en cada caso, las frases que les refieren los agresores a las víctimas, los datos de ambas partes (agresor y víctima), el número de denuncia de la OVD, entre otros.

Estas dos herramientas se encuentran en período de prueba, con los códigos respectivos terminados y en etapa de entrenamiento y revisión.

Por último, la tercera etapa es la que está llevando adelante el equipo de *Machine Learning*, con el objetivo de poder crear un semáforo de alertas sobre la evaluación del nivel riesgo de las víctimas que realizan las oficinas receptoras de denuncias (bajo, medio, alto y altísimo), con el objetivo de determinar qué herramientas nos da esa ponderación de riesgo para una gestión más eficiente de los casos.

El vínculo con sectores académicos

A partir de la publicación de nuestro Set de Datos con Perspectiva de Género tomamos contacto con áreas académicas, que se interesaron en la utilización de la plataforma para la realización de proyectos con los estudiantes de distintas disciplinas vinculadas con la ciencia de datos.

El titular de la Escuela de Datos Vivos,²¹ Pablo Casas, se contactó con el Juzgado con el objetivo de que sus estudiantes utilizaran nuestra base para el Proyecto *Data Science* “Juzgado y Escuela de Datos Vivos”.²²

Los objetivos que planteó a sus estudiantes son los siguientes:

- a) Limpiar los datos y reportar inconsistencias;
- b) preparar los datos para poder hacer *clustering* (todos numéricos);
- c) hacer análisis exploratorio y describir los datos;
- d) crear un modelo de *clustering* con 3 o 4 *clusters*.²³

También establecimos vínculo con Pablo Roccatagliata, coordinador académico de *Data Science*, Inteligencia Artificial, *Data Analytics* de Digital House y profesor de la Universidad Torcuato Di Tella, que derivó en que nuestra base de datos fuera utilizada por los alumnos y alumnas de la carrera de Ciencia de Datos de dicha Universidad para la realización de su tesis.

21. Disponible en: https://twitter.com/datos_vivos/status/1324135250319101952?s=20 y <https://escueladedatosvivos.ai/>

22. Disponible en: https://twitter.com/datos_vivos/status/1331708002232098820?s=20

23. Martina Cantaro, coordinadora de *challenges* de ODESLA, define al *clustering* como la “Técnica que divide los datos en grupos con características similares. Dado un conjunto de datos y una métrica de optimización, los modelos automatizados de *clustering* encuentran el modo más adecuado de dividirlos en determinada cantidad de grupos”.

ONU Mujeres

El 7 marzo de 2020 participamos del *Data Camp*, organizado por la Fundación Conocimiento Abierto y Media Chicas para el Día Internacional de la Mujer.

En este contexto, conocimos a Lucía Martelotte, coordinadora de programas de ONU Mujeres, quien luego de una serie de reuniones nos propuso documentar la base de datos con perspectiva de género que consolidamos en el Juzgado, como así también nuestro proceso, con el fin de que la iniciativa pudiera ser replicada por otras oficinas judiciales.

Dentro de los términos de referencia enviados el 25 de junio de 2020, se encuentra la creación de un *toolkit* para que la iniciativa de datos que venimos llevando a cabo desde 2016 sea fácil de replicar.

Luego de realizada la convocatoria y la evaluación correspondiente, ONU Mujeres firmó contrato con Sabina Bercovich, cofundadora del Observatorio de Datos con Perspectiva de Género,²⁴ quien fue seleccionada para la ejecución de este proyecto.

Inteligencia Artificial y Violencia de Género. TEKAL²⁵

Junto con Sebastián Acevedo, cofundador de TEKAL, y Renzo Lavin, especialista del área de gobernanza de TEKAL, iniciamos un proyecto que consiste en el aprovechamiento de inteligencia artificial (IA) para la identificación de los casos de violencia de género a partir del análisis de texto y la clasificación de cada texto según el tipo de violencia que se encuentre presente (física, psicológica, sexual, económica y simbólica).

24. El Observatorio se presenta como “un grupo interdisciplinario de mujeres expertas en datos que trabajan con los mismos desde distintas áreas del conocimiento. Desde la ciencia, la economía, la educación, la psicología, la comunicación y la antropología analizamos datos y reconocemos su importancia en los procesos actuales de construcción de conocimiento y de resolución de problemas. Somos defensoras de los datos abiertos, el *software* libre y código abierto y nos identificamos con el transfeminismo interseccional. La recolección y análisis de datos son actos políticos que deben ser pensados con perspectiva de género, reflejando la diversidad de identidades y realidades que conviven en nuestro territorio”. Disponible en: <https://linktr.ee/datagenero>

25. Presentación del proyecto en la Másterclass “Inteligencia Artificial y Violencia de Género” del IALAB del 16 de noviembre de 2020. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=7cWjQnB1DIU&t=8s> Disponible en: <https://www.tekal.ai/>

La solución prototipada, y a robustecer a partir de este proyecto, opera sobre un modelo de *machine learning* basado en el procesamiento de lenguaje natural, entrenado a partir del texto de las denuncias formuladas por las víctimas de violencia de género.

El producto consiste en un sistema de detección de violencia escalable a los puntos de denuncia, canales de atención ciudadana, *chatbots* e instituciones de atención a potenciales víctimas de violencia.

Mejorando la identificación de violencia y su clasificación, se busca: a) Mejorar la detección de casos; b) Dar apoyo focalizado según el tipo de violencia; c) Habilitar su incorporación en canales de atención automatizados; d) Transparentar y gestionar a escala los niveles de error y los sesgos en la clasificación.

La iniciativa surge de la colaboración entre el Juzgado y TEKAL, una *startup* de IA para el desarrollo, para producir soluciones de inteligencia artificial para mejorar servicios de justicia.

En este caso, se está trabajando sobre la construcción de un sistema escalable, interpretable y transparente en sus niveles de error y sesgo, para la identificación y clasificación de violencia de género, con el objetivo de fortalecer la detección de violencia y habilitar la atención personalizada de las víctimas.

Proyectos institucionales. Nuevas iniciativas de estadísticas judiciales en la CABA

A partir de la difusión de nuestra base de datos, fuimos convocados por el Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para participar de una mesa de trabajo para la elaboración de un proyecto institucional de estadísticas con perspectiva de género, que tiene por objeto mejorar el relevamiento de datos en el Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el cual se encuentra en curso hacia la fecha de presentación de este artículo.

Activismo con datos

Desde el Juzgado participamos de la campaña para el 25 de noviembre, establecido como el Día Internacional por la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres, bajo la consigna que propone ONU Mujeres de #PintaElMundoDeNaranja: “Generación Igualdad

condena la violación”. Durante 16 días de activismo trabajamos de manera especial el análisis de nuestros datos abiertos.

Desde esa perspectiva, analizamos los datos de las resoluciones, específicamente, de los casos de violencia contra las mujeres, y los exhibimos a través de una serie de diseños plasmados en una secuencia de placas gráficas que fueron publicadas a través de la red social del Juzgado.

Como hemos señalado anteriormente, nos unimos a este tipo de campañas en el intento por realizar un aporte al abordaje de un tema tan urgente como complejo, como lo son las múltiples dimensiones que atraviesan la violencia de género como fenómeno social, que se traduce en la práctica en una realidad tangible a través de los casos judicializados, pero que aún permanece silenciada en otros tantos casos que, por distintos motivos, no ingresan al sistema judicial.

En este caso, apuntamos a la visibilización de los distintos tipos de violencia que sufren las mujeres, su periodicidad, la incidencia de los casos de género dentro del total de resoluciones, entre otros. Algunos resultados de este análisis fueron:

- En el 54% de los casos hubo violencia física;
- En el 91% de los casos hubo violencia psicológica y simbólica;
- En el 82% de los casos el agresor es pareja, expareja o familiar y en el 51% tienen hijas e hijos en común;
- En el 63% de los casos, los hechos de violencia ocurrieron de forma habitual (frecuencia semanal).

Al igual que hicimos para la campaña de “Ni una menos” del 3 junio de 2015, en este caso nuestro equipo de datos presentó una imagen del “25N” construida a partir del análisis de las frases con las que son agredidas verbalmente las mujeres, en los casos en los que nos ha tocado intervenir.²⁶

Conclusiones: los datos como herramienta para la igualdad

El objetivo de la transparencia activa y de acceso a la justicia a la que aspira la iniciativa de apertura de datos del Juzgado Penal Contra-

26. Disponible en: <https://twitter.com/jpcyfio/status/1331589526913953792?s=20>

vencional y de Faltas N° 10 de la CABA se integra y correlaciona con el ideal de igualdad, y ambos objetivos confluyeron en la consolidación de un Set de Datos con Perspectiva de Género.

El Poder Judicial históricamente se ha caracterizado por un funcionamiento jerárquico, autoritario, opaco y patriarcal, lo que devino en una fuerte sensación de desconfianza y en una marcada sensación de impunidad en relación a las problemáticas que enfrentan nuestras sociedades modernas.

Es importante transparentar el funcionamiento del Poder Judicial, para democratizar el acceso a la información y, al mismo tiempo, promover activamente la garantización de los derechos de los colectivos más vulnerables, entre los que sin lugar a dudas se encuentran las mujeres y disidencias de género.

La experiencia de apertura y transparencia de tribunales estaduales puede contribuir a los objetivos generales de garantizar el acceso a la justicia y el acceso a la información, pero fundamentalmente tienen la potencialidad de ser útiles para construir una sociedad más justa, igualitaria y equitativa.

Más allá de que cuando se realizan análisis vinculados con el funcionamiento de los poderes judiciales habitualmente se pone el foco en los tribunales superiores, entendemos que también puede resultar prioritario conocer el funcionamiento de los tribunales que resuelven los conflictos judicializados, mediante un contacto directo e inmediato con sus protagonistas.

Las sentencias y resoluciones judiciales son un indicador en sí mismos, porque dan cuenta de la capacitación para el desarrollo de la labor jurisdiccional de quienes la dictan, en tanto dan cuenta del trabajo de los jueces y de las juezas. Pero además, las resoluciones y los antecedentes que le sirven de base contienen muchos datos que pueden ser visibilizados para desarrollar proyectos más amplios de gestión pública.

En Argentina –y dentro de ella en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires–, las estadísticas oficiales vinculadas con la gestión judicial de los casos de violencia de género se refieren principalmente a femicidios, y más allá de ello, únicamente se cuenta con una base de datos abiertos de la OVD, pero no existen otras bases que permitan generar trazabilidad en relación al abordaje y solución que los tribunales de

justicia otorgan a todos los casos que involucran hechos de género que ingresan al sistema de justicia.

La experiencia documentada en este artículo representa un aporte hacia este último objetivo, ya que el Set de Datos Abiertos con Perspectiva de Género creado centraliza la totalidad de las sentencias y resoluciones judiciales dictadas por un tribunal de justicia local, por un plazo de casi 4 años (desde 2016 hasta la actualidad).

Se trata de una base de datos pública, abierta y con perspectiva de género, que busca transparentar la gestión judicial de los casos que involucran hechos de violencia de género, y al mismo tiempo apunta a visibilizar los distintos tipos y modalidades de violencia que presentan los casos, y datos sociodemográficos vinculados a las partes en conflicto.

Además, el proceso de apertura permitió establecer una serie de alianzas estratégicas con organizaciones plurales –instituciones académicas, organizaciones internacionales y miembros de la sociedad civil organizada– para la generación de herramientas que permitan agilizar los procesos de recolección de datos, en el afán de generar un incentivo y de darle impulso a los procesos de apertura que otros órganos del Poder Judicial emprendan.

En los distintos proyectos que fueron presentados en este artículo, confluye además el objetivo de promover, a partir del activismo de datos, la prevención y eliminación de todas las formas de violencia contra la mujer y las disidencias de género, que constituye una problemática social medular en Argentina, en toda América Latina y en el mundo, que debe ser abordada por los poderes judiciales y las distintas agencias del Estado, con la responsabilidad y el compromiso que exigen los tratados internacionales referidos a esta problemática, y las diversas leyes que los regulan en el ordenamiento jurídico interno (Convención de Belém do Pará para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, CEDAW, Ley Nacional N° 26485 y Ley CABA N° 4203, cuyas prescripciones deben hacerse extensivas a las disidencias).

Consideramos que la ciencia de datos tiene un innegable impacto en la actual y futura conformación social. De ahí la trascendencia que tiene la manera en que se estructuran los datos e indicadores que van a ser el “alimento” (*input*) de los diseños del futuro.

Es imposible desconocer el aporte que la ciencia de datos tiene para realizar en el campo de la Justicia, en especial en la toma de decisiones institucionales tendientes a prevenir hechos de violencia de género, con el objetivo último de mejorar el abordaje que se realiza de esos casos y, en particular, de sus víctimas.

La falta de consolidación de políticas públicas de datos abiertos referidos a las violencias que padecen las mujeres y disidencias en el país, puede subsanarse a partir del activismo de datos de los órganos de justicia.

Sobre la base de estas premisas, los datos con perspectiva de género son la base sobre la que se debe aspirar a construir un modelo social más igualitario, más inclusivo y menos violento.

Si bien no desconocemos que existen muchos factores que inciden en que las víctimas de hechos de violencia de género en muchas ocasiones no formalicen una denuncia,²⁷ no es menos cierto que los casos que efectivamente ingresan al sistema judicial deberían ser la principal fuente de información oficial sobre la materia, porque en los casos judicializados quedan corporizadas las historias, los antecedentes, las realidades y los detalles de las agresiones que sufren las víctimas de violencia de género.

La visibilización y promoción organizada y consciente de esta categoría de datos es un punto de partida necesario para el análisis más concreto y menos dogmático de la problemática. Además, es un puntapié necesario para un abordaje más específico y ajustado a la tipología de violencia que denota cada caso en particular.

El compromiso con la igualdad de derechos de las minorías y disidencias, además de ser inherente al valor de la Justicia, constituye una obligación internacional exigible a todos los organismos del Estado,

27. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, "The World's Women 2015, Trends and Statistics", 2015, p. 159. Disponible en: <https://www.unwomen.org/es/what-we-do/ending-violence-against-women/facts-and-figures#notes>. De acuerdo con uno de los informes publicado por ONU Mujeres, menos del 40 por ciento de las mujeres que experimentan violencia buscan algún tipo de ayuda. En la mayoría de los países para los que existen datos disponibles sobre esta cuestión se constata que, entre las mujeres que buscan ayuda, la mayoría acude a familiares y amistades. Muy pocas recurren a instituciones formales, como la policía o los servicios de salud. Menos del 10 por ciento de quienes buscan ayuda acuden a la policía.

a partir de la ratificación de los tratados sobre Derechos Humanos y leyes nacionales sobre la materia ya mencionadas anteriormente.

Entendemos que es necesario generar, consolidar y difundir más extendidamente datos con perspectiva de género, para garantizar la trazabilidad de la gestión judicial de los casos y conocer la solución y los plazos en que los tribunales de justicia resuelven estos conflictos que tienen una particular sensibilidad social y que requieren un abordaje urgente.

Es prioritario comenzar a poner de manifiesto cuáles son los datos que actualmente existen y cuáles son los datos silenciados por el sistema. Todavía faltan datos de las mujeres, de las minorías y de las disidencias, y esta realidad no es accidental ni casual, sino que también responde a una “matriz de dominación”.²⁸

El “Feminismo de Datos” (*Data Feminism*, por su expresión en inglés) establece una serie de principios para revertir esta realidad, como examinar y desafiar al poder, abrazar el pluralismo y cuestionar a las jerarquías, considerar el contexto y hacer visible el trabajo.

Existe una obligación legal y constitucional de prevenir y sancionar los hechos de violencia de género, pero es indispensable difundir políticas más sólidas en materia de datos, y es posible empezar a diseñarlas teniendo en cuenta estos principios.

Los desafíos sociales y culturales que hasta el día de hoy enfrentamos y que padecen muchos sectores vulnerados, nos obligan a repensar las propuestas de innovación en función de los intereses más abarcativos, que contemplen la situación de aquellos grupos cuyos derechos deben ser garantizados y tutelados de forma especial.

La aspiración hacia un sistema social (y judicial) verdaderamente equitativo e igualitario exige que generemos espacios para visibilizar las realidades de todos los grupos sociales y, en particular, de las minorías y disidencias.

Para empezar a consolidar estos objetivos, es necesario desafiar la manera en que modelamos los datos dentro de los *datasets* que se proponen principalmente desde instituciones públicas, para empezar a incluir indicadores que hasta el momento han quedado excluidos,

28. D'Ignazio, Catherine y Klein, Lauren, “*Data Feminism*”, MIT Press, 2020. Disponible en: <https://data-feminism.mitpress.mit.edu>

como resultado de un sistema de construcción de datos que sigue respondiendo a esquemas de pensamiento predominantemente patriarcales y androcéntricos.

Entendemos que es necesario seguir generando, consolidando y difundiendo políticas de datos con perspectiva de género.

Bajo este andamiaje teórico, presentamos en este artículo una experiencia de construcción autogestionada de datos. Siguiendo la invitación que realiza sobre este punto la creadora del concepto de *Data Feminism*, Catherine D'Ignazio, antes citada, a modo de cierre intentaremos responder los cuatro "interrogantes sobre los datos" que propone deben ser abordados frente a este tipo de experiencias:

Datos ¿Por quién? Datos recolectados por un tribunal de justicia local, compuesto por diez personas que trabajamos a diario con conflictos de violencia por motivos de género en casos penales y contravencionales.

¿Respecto de quiénes? Datos vinculados y referidos a las modalidades y tipos de violencias que aparecen evidenciadas en los casos judiciales que tuvieron trámite en el tribunal, incluyendo datos socio-demográficos sobre las víctimas y sus agresores.

¿Respondiendo a qué intereses? Datos que buscan contribuir en la visibilización de las tipologías de violencia, con la finalidad inmediata de mejorar el abordaje concreto de cada una de ellas y con el objetivo más ambicioso de contribuir a la mejora en la adopción de políticas públicas en relación con esta materia.

¿Con qué valores? Datos que persiguen el ideal de la transparencia activa y el valor de garantizar igualdad, de prevenir reiteración de hechos y de eliminar toda forma de discriminación y de violencia por motivos de género.

En definitiva, esta publicación busca difundir una experiencia innovadora y autogestionada de datos abiertos con perspectiva de género llevada adelante por un tribunal de justicia, pero a la vez constituye una prédica activa a favor de la importancia de la ciencia de datos, renovada bajo una mirada feminista, como herramienta auxiliar para visibilizar las agresiones de género y para contribuir en la adopción de políticas públicas, gestionadas de forma colaborativa con la comunidad civil organizada, que orienten progresivamente hacia la construcción de una sociedad más cercana al ideal de igualdad.

Construyendo una estrategia para los procesos de apertura de datos en el Poder Judicial de Costa Rica

Carlos Morales Castro* y José Pablo Vargas Cubillo**

Introducción

La apertura de datos ha sido uno de los ejes de trabajo medulares en el acontecer de una justicia abierta en el Poder Judicial de Costa Rica y su desarrollo fue paralelo a la concreción de la política institucional creada en dicha entidad para promover los principios del mencionado paradigma: transparencia, participación y colaboración. Para el año 2016, se consolida un plan de acción y se liberan los primeros conjuntos; en 2017, la Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia (CONAMAJ) y la Dirección de Tecnología de Información y Comunicaciones (DTI) asumen la estrategia de datos abiertos. Con el tiempo, se llevaron a cabo distintas acciones que permitieron adquirir aprendizajes que han generado un gran aporte en las labores realizadas.

El presente artículo tiene como objetivo mostrar la experiencia del Poder Judicial de Costa Rica en la construcción de una estrategia para los procesos de apertura de datos, realizando un recorrido por los antecedentes del tema, así como el abordaje de las implicaciones en cuanto su desarrollo como un eje del principio de transparencia de justicia abierta, las fases técnicas que se llevan a cabo, la aplicación de estándares y buenas prácticas, y otros aspectos de organización y gestión implicados.

* Informático por la Universidad de Costa Rica. Coordinador de la Unidad de Inteligencia de la Información de la Dirección de Tecnología de Información y Comunicaciones, Poder Judicial de Costa Rica.

** Sociólogo por la Universidad de Costa Rica. Profesional en Ciencias Sociales del Programa de Participación Ciudadana (PPC) de la Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia, Poder Judicial de Costa Rica.

Antecedentes: Reformas en el Poder Judicial de Costa Rica

Desde hace tres décadas, en el Poder Judicial de Costa Rica se han dado grandes transformaciones en la forma de ejercer las gestiones, ajustándose a las demandas que exigen las sociedades contemporáneas en cuanto a la calidad de los servicios que reciben, pero también, como parte de compromisos adquiridos en términos de transparencia, rendición de cuentas y promoción de derechos ciudadanos que implican involucrar y hacer partícipes a diversas poblaciones en los asuntos públicos que las afectan.

El Estado de la Justicia¹ menciona que los grandes cambios que acontecieron en el conglomerado institucional² se pueden presentar en cuatro “olas reformistas”, en las cuales hubo agendas de priorización claramente definidas sobre temas específicos:³

- Primera ola reformista (1993-2002): Actualización de la normativa de la estructura organizacional del Poder Judicial, cambios a nivel de gobierno judicial (creación del Consejo Superior⁴

1. El informe “Estado de la Justicia” es un proyecto de investigación sobre el desempeño del Poder Judicial desarrollado por el Programa Estado de la Nación del Consejo Nacional de Rectores (CONARE), que agrupa a las cinco universidades públicas de Costa Rica. Disponible en: https://issuu.com/estadonacion/docs/estado_justicia_1-2015

2. Estado de la Nación, “Informe del Estado de la Justicia I”, 2015, p. 36. Aquí se utiliza el concepto de “conglomerado institucional” para hacer referencia a “un espacio que reúne a varias entidades con organizaciones, funciones y recursos técnicos, humanos y presupuestarios claramente distinguibles entre sí”. El Poder Judicial de Costa Rica se compone de tres ámbitos: Administrativo o departamentos y unidades responsables del funcionamiento y de sus recursos; Jurisdiccional o despachos encargados de la resolución de conflictos (juzgados, tribunales y salas de casación); y Auxiliar de Justicia u oficinas que coadyuvan en el avance de los procesos judiciales (Ministerio Público, Defensa Pública, Organismo de Investigación Judicial y otros).

3. Estado de la Nación, “Informe del Estado de la Justicia I”, 2015, pp. 58-59 e “Informe del Estado de la Justicia III”, 2020, p. 62.

4. Consejo Superior es la máxima entidad administrativa del Poder Judicial de Costa Rica, integrado por la persona en la presidencia de la Corte Suprema de Justicia, una persona representante de judicatura, una representante de profesionales en derecho del Poder Judicial que no administran justicia, una representante del resto del personal judicial y una representante externa de profesionales en derecho litigantes.

para aliviar a Corte Plena⁵ de funciones administrativas), modernización de los despachos judiciales, reformas en la jurisdicción penal y establecimiento de mecanismos de resolución alterna de conflictos.

- Segunda ola reformista (2000-2006): Gestión a partir de una planificación estratégica, mejoramiento del acceso a la justicia, enfoque de género y ampliación de objetivos de la primera ola tales como modernización de funciones en los órganos auxiliares de justicia, implementación de la reforma penal e incorporación de la oralidad.
- Tercera ola reformista (2007-2012): Transparencia, evaluación de desempeño del personal judicial y mejoramiento del acceso a la justicia (en esta ocasión a partir de la creación de mecanismos específicos para atender grupos en condiciones de vulnerabilidad).
- Cuarta ola reformista (2013-presente): Participación ciudadana, transparencia, justicia abierta, reformas urgentes, régimen disciplinario y normas éticas.

Las reformas expuestas son los principales antecedentes de una justicia abierta en el Poder Judicial de Costa Rica, acentuándose como una de las tendencias a partir de la cuarta ola. Además, es posible percibir temas relacionados con dicho paradigma en varias de las olas mencionadas, como lo son la transparencia y la participación ciudadana.

Hablar sobre una estrategia de datos abiertos en el Poder Judicial implica necesariamente considerar los procesos de transformación en los que se ha visto envuelto el conglomerado institucional, precisamente porque la incorporación de este y otros ejes de trabajo han sido posibles en virtud de los cambios que han tenido resonancia en toda la organización y que han potenciado el ajuste cultural institucional hacia una mayor apertura.

5. Corte Plena es la máxima autoridad de toma de decisiones del Poder Judicial de Costa Rica, integrada por 22 magistradas y magistrados.

Sobre el derecho de acceso a la información y datos públicos

Actualmente, Costa Rica no cuenta con una ley sobre acceso a la información y datos públicos, no obstante, en el país se han desarrollado distintos instrumentos para ese fin, como lo son los Decretos N° 40199 y N° 40200:

- El Decreto N° 40199/2017, en su artículo 2, establece la forma mediante la cual los datos de carácter público se ponen a disposición de la población como datos abiertos, con el propósito de facilitar su acceso, uso, reutilización y redistribución para cualquier fin lícito.
- El Decreto N° 40200, en su artículo 1, tiene por objeto que el Estado garantice el cumplimiento efectivo del derecho humano de acceso a la información pública, de forma proactiva, oportuna, oficiosa, completa y accesible.

Asimismo, la garantía del derecho de información y datos públicos ha sido una preocupación constante en el Poder Judicial, por lo que la Sala Constitucional ha dictado jurisprudencia en torno a este tema:

En el marco del Estado Social y Democrático de Derecho, todos y cada uno de los entes y órganos públicos que conforman la administración respectiva, deben estar sujetos a los principios constitucionales implícitos de la transparencia y la publicidad que deben ser la regla de toda actuación o función administrativa. Las organizaciones colectivas del Derecho Público –entes públicos– están llamadas a ser verdaderas casas de cristal en cuyo interior puedan escrutar y fiscalizar, a plena luz del día, todos los administrados. Las administraciones públicas deben crear y propiciar canales permanentes y fluidos de comunicación o de intercambio de información con los administrados y los medios de comunicación colectiva en aras de incentivar una mayor participación directa y activa en la gestión pública y de actuar los principios de evaluación de resultados y rendición de cuentas actualmente incorporados a nuestro texto constitucional (artículo 11 de la Constitución Política) (Sala Constitucional, Resolución N° 2120-2003).⁶

6. Procuraduría General de la República, “Compendio de Sentencias de la Sala Constitucional acceso a la información pública”. Disponible en: <https://www.pgr.go.cr/servicios/procuraduria-de-la-etica-publica-pep/temas-de-interes-pep/compendio-jurisprudencia-sala-constitucional-acceso-a-la-informacion-publica-pep/>

Además, la Sala Constitucional ha hecho énfasis en que los datos públicos deben estar en formato abierto, de manera tal que posibiliten “el ingreso, la visualización, almacenamiento, descarga, impresión y conversión de los textos, mediante la utilización del *software* que permitan su transformación” (Sala Constitucional, Resolución N° 15104-2018). Lo anterior genera un precedente importante, tomando en cuenta que todo el sector público costarricense tiene la obligación no solamente de garantizar el acceso a la información pública, sino también de hacerlo en datos abiertos: “la protección informática de los datos que son públicos resulta irrazonablemente justificada y es violatoria del derecho de acceso a la información. Ello porque es deber de las administraciones públicas facilitar en general los contenidos de información en formatos no protegidos”. (Sala Constitucional, Resolución N° 15104-2018).

De esa forma, y en apego a dichos pronunciamientos normativos, es que el Poder Judicial ha logrado emprender procesos para garantizar la transparencia, el derecho de acceso a la información pública y en los últimos años, encaminarse a la construcción de una estrategia institucional para la apertura de datos.

Datos abiertos: un eje de trabajo de justicia abierta

En 2013, el Poder Judicial de Costa Rica participó en la cumbre de Open Government Partnership (OGP) y como parte de los compromisos adquiridos ante la comunidad internacional, se estableció elaborar una política sobre justicia abierta;⁷ a partir de ese año se logró empezar con las gestiones y trabajos para incorporar y concretar dicho modelo.

En un principio, el tema de datos abiertos estuvo a cargo de la presidencia de la Corte Suprema de Justicia y fue desarrollado en paralelo a la elaboración de la Política de Justicia Abierta, haciendo uso del contenido presupuestario que había sido designado para su construcción.⁸

7. Compromisos de los distintos países participantes en la cumbre de OGP 2013. Disponible en: <https://www.opengovpartnership.org/events/london-2013-ogp-global-summit/>

8. En 2014, el Consejo Superior asigna una partida presupuestaria de 20 millones de colones (\$37 mil a esa fecha) para asuntos específicos sobre justicia abierta (Consejo Superior, Acta N° 035-2014).

Entre los años 2015 y 2016, con el apoyo de la organización de sociedad civil Abriendo Datos Costa Rica, se realizaron las primeras acciones y se concretaron insumos para una estrategia de datos abiertos (Poder Judicial, Protocolo de Datos Abiertos, documento inédito):

- Se realizó un diagnóstico situacional sobre el manejo de la información y procesamiento de los datos en el Poder Judicial de Costa Rica.
- Se realizó un mapeo de las principales instancias generadoras y procesadoras de datos a nivel institucional, llevando a cabo entrevistas con el personal de esas unidades.
- Se creó un grupo de acompañamiento con representantes de oficinas del Poder Judicial, con quienes se realizaron distintas acciones para la construcción de una primera oferta de conjuntos de datos susceptibles a liberar.
- Se efectuaron actividades con usuarios de información del Poder Judicial, para el reconocimiento de la demanda y necesidades en cuanto a las características de los datos.
- Se construyó un plan de acción para los procesos de apertura de datos en donde se definieron etapas, fases, actores responsables y roles.
- Se elaboró una propuesta de reglamento sobre datos abiertos.
- Se creó un portal institucional del Poder Judicial para almacenar datos abiertos.
- Se generó la primera liberación de ocho conjuntos de datos: presupuestos, contrataciones, ejecución presupuestaria, índice salarial, pensiones alimentarias, violencia doméstica, femicidios y estadísticas policiales.
- Se llevó a cabo una actividad de promoción en donde participaron usuarios de datos del Poder Judicial, trabajando con los conjuntos liberados.

En el año 2017, CONAMAJ y la Dirección de Tecnología de la Información asumen el liderazgo de la estrategia de datos abiertos, donde inicia una relación estrecha por parte de ambas instancias para el desarrollo de los procesos ligados a la apertura de datos en el Poder Judicial, dentro de lo cual destaca (Poder Judicial, Protocolo de Datos Abiertos, documento inédito):

- Establecimiento de enlaces con entes externos para realizar actividades sobre datos abiertos, análisis de mejoras y para la incorporación de estándares internacionales.⁹
- Coordinación de acciones internas para el mejoramiento de la estrategia de datos abiertos tales como actividades de sensibilización y capacitación con instancias del Poder Judicial intermediarias de datos (quienes se encargan de administrarlos, recolectarlos, sistematizarlos, almacenarlos e incluso hasta analizarlos y tomar decisiones con estos).
- Establecimiento de estándares internos para emprender procesos de apertura de datos.
- Gestión de solicitudes de representación de integrantes de Corte Plena y Consejo Superior en un grupo de trabajo de datos abiertos para la viabilidad política del tema.
- Realización de actividades de promoción con usuarios de datos.
- Organización de las áreas informáticas ligadas a los procesos técnicos de apertura de datos.
- Migración de los conjuntos publicados a una plataforma que cumple con los estándares internacionales en datos abiertos.¹⁰

Para el año 2018, el Poder Judicial de Costa Rica aprueba la Política de Justicia Abierta, la cual establece el tema de transparencia como uno de los principios rectores del modelo y que concibe a esta como:

... la responsabilidad que tiene el Poder Judicial de garantizar el derecho de acceso y la comprensión de la información y datos públicos sin mayores limitaciones que aquellas expresamente establecidas por las leyes,

9. Se han recibido importantes apoyos del Laboratorio Colaborativo de Innovación Pública (Innovaap) de la Universidad de Costa Rica, el Programa Libertad y Cuentas Claras de Hivos Latinoamérica, la Iniciativa Latinoamérica por los Datos Abiertos (ILDA), el Programa de la Unión Europea para la Cohesión Social en América Latina (EuroSocial) en la elaboración de un diagnóstico sobre justicia abierta que además da recomendaciones de mejora sobre datos abiertos y Open Contracting Partnership en la incorporación del estándar de contrataciones abiertas.

10. Desde 2018 se hicieron las adaptaciones correspondientes para alojar el portal de datos abiertos del Poder Judicial de Costa Rica en la plataforma CKAN, el cual se encuentra disponible en el siguiente enlace: <http://datosabiertospj.eastus.cloudapp.azure.com/>

rendir cuentas sobre su gestión y propiciar la integridad, la probidad y el buen gobierno.¹¹

La apertura de datos vino a ser un eje de trabajo del principio de transparencia de justicia abierta, en donde se definió como “... un proceso sistemático de publicación de datos en formatos abiertos, libres de controles y conforme a estándares reconocidos en el tema, que debe ser consistente y perdurable”.¹² Desde ese momento, se da un mayor compromiso por parte del Poder Judicial en el tema, tomando en cuenta que al estar dentro de una política institucional se convirtió en un compromiso de acatamiento obligatorio.

Aspectos técnicos para los procesos de apertura de datos

Las diferentes iniciativas que se realizan a nivel mundial sobre datos abiertos han permitido que las organizaciones se orienten hacia una gestión más transparente, mejorando la eficiencia de los servicios y facilitando el desarrollo de iniciativas innovadoras para la creación de nuevos modelos administrativos; sin embargo, cada ente cuenta con características únicas y con plataformas tecnológicas específicas para atender las diferentes necesidades, por esa razón y de forma muy general, los procesos de apertura de datos se pueden desarrollar en tres fases:

- Una fase inicial, donde se identifican las áreas estratégicas y los posibles conjuntos de datos a publicar.
- Una fase de desarrollo, donde se establecen todas las técnicas para la publicación de los conjuntos de datos abiertos.
- Una fase de mantenimiento y mejora, donde se establecen los procesos para la revisión constante de los conjuntos de datos ya liberados y la publicación de otros nuevos.

A continuación se detallan cada una de las fases y los pasos que se recomiendan seguir, partiendo de la experiencia que ha tenido el Po-

11. CONAMAJ, *Política de Justicia Abierta*, San José, Departamento de Artes Gráficas, 2019, p. 25.

12. *Ibíd.*, p. 26.

der Judicial de Costa Rica en los procesos técnicos de apertura durante todos los años que se ha trabajado en el tema.

La fase inicial consiste en identificar dentro de la organización un equipo interdisciplinario para el análisis de los datos susceptibles a convertirse en formatos abiertos:

- a. Es indispensable identificar cuáles son las áreas u oficinas que producen datos que pueden ser de interés público o información de acceso no restringido según la normativa existente. Con esa visión inicial, se crea un equipo interdisciplinario y comprometido para trabajar en los temas relacionados a la apertura de datos, quienes deben identificar la información susceptible a convertirse en formato abierto, asumiendo además las respectivas validaciones que se deben hacer y la autorización de publicación.
- b. Una vez conformado el grupo de trabajo, se lista la información y se valida, considerando si puede ser expuesta como información abierta.
- c. El proceso de selección de los conjuntos de datos a liberar puede llevarse a cabo por medio de consultas públicas en donde se pregunte a los consumidores en torno a aquellos que estén demandando, o también, se pueden utilizar otras variables de ponderación, que identifiquen cuáles son los que presentan menor dificultad de creación y que se considere que vayan a tener un mayor impacto social.

En la fase de desarrollo se describen todos los procesos automáticos o manuales para la creación de los conjuntos de datos abiertos y su publicación:

- d. Una vez seleccionados los conjuntos susceptibles a convertirse en formatos abiertos, se definen los métodos para obtenerlos y prepararlos, los cuales pueden ser:
 - Manuales: Cuando las personas se encargan de recolectar los datos desde los diferentes orígenes de la información, analizándolos para hacer correcciones o eliminación de registros erróneos. En este proceso, además, se identifican registros incompletos y también se realizan modificaciones de mejora, garantizando la calidad de los conjuntos expuestos.

- Automáticos: Rutinas programadas periódicamente que se encargan de extraer y limpiar los datos; para este procedimiento se puede usar cualquier proceso automático; generalmente se utilizan los de extracción, transformación y carga (ETL por sus siglas en inglés).
- e. Luego sigue la generación de formatos de archivos para la publicación abierta, que consiste en el desarrollo de los procesos para la creación con base en aquellos que son más comunes para el almacenamiento de datos, por ejemplo, csv, que es una estructura de texto plano donde las columnas se separan por medio de comas y las filas por medio de saltos de línea, o json, que permite el intercambio de datos de forma automática entre sistemas. Esta tarea también se puede realizar de dos formas:
 - Manual: Se requiere personas dedicadas a tomar la información a publicar para crear manualmente cada uno de los archivos en los diferentes formatos expuestos en el portal de datos abiertos o en el sitio específico dedicado a exponer los conjuntos.
 - Automática: Mediante rutinas programadas o herramientas ETL que periódicamente ejecutan los procesos sin intervención humana.
- f. Posteriormente, se selecciona una licencia para publicación de los conjuntos de datos abiertos, es decir, un instrumento que permite autorizar a otras instancias para la utilización de estos de una manera específica. Existen varios tipos; a continuación, se detallan los más utilizados, con una breve descripción y el sitio *web* donde se pueden obtener:

Cuadro 1

Licencia	Descripción	URL
Open Data Commons Public Domain Dedication and License (PDDL)	Compartir, crear y adaptar la información	https://opendatacommons.org/licenses/pddl/

Attribution 4.0 International (CC BY 4.0)	Compartir y adaptar la información incluso con fines económicos, pero dando crédito al creador original e indicando cambios realizados.	https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/
CDLA-Permissive-1.0	Utilizar, modificar, compartir y adaptar los conjuntos y los datos que contiene, dando crédito al creador original.	https://cdla.io/permissive-1-0/
Open Data Commons Attribution License (ODC-BY)	Compartir y adaptar la información, incluso con fines económicos, pero dando crédito al creador original.	https://opendatacommons.org/licenses/by/
Attribution-ShareAlike 4.0 International (CC BY-SA 4.0)	Compartir y adaptar la información, incluso con fines económicos, pero dando crédito al creador original, además, indicando cambios realizados y en caso de crear material nuevo o publicar material adaptado, debe distribuirse con la misma licencia.	https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/
CDLA-Sharing-1.0	Utilizar, modificar, compartir y adaptar los conjuntos y los datos que contiene, dando crédito al creador original y en caso de crear material nuevo o publicar material adaptado, debe distribuirse con la misma licencia.	https://cdla.io/sharing-1-0/
Open Data Commons Open Database License (ODbL)	Copiar, compartir y adaptar la información, dando crédito al creador original e indicando cambios. En caso de crear material nuevo o publicar material adaptado, debe distribuirse con la misma licencia y no puede ser con fines económicos.	https://opendatacommons.org/licenses/odbl
Attribution-NonCommercial 4.0 International (CC BY-NC 4.0)	Compartir y adaptar la información, dando crédito al creador original e indicando cambios. En caso de crear material nuevo o adaptado, debe distribuirse con la misma licencia y no puede ser con fines económicos.	https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/
Attribution-NoDerivatives 4.0 International (CC BY-ND 4.0)	Copiar y compartir la información, dando crédito al creador original y no puede mezclar, transformar o construir algo propio.	https://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/

Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)	Copiar, compartir y adaptar la información, dando crédito al creador original e indicando cambios. En caso de crear material nuevo o publicar material adaptado, debe distribuirlo con la misma licencia y no puede ser con fines económicos.	https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/
Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International (CC BY-NC-ND 4.0)	Copiar y compartir la información, dando crédito al creador original e indicando cambios. No puede ser con fines económicos y no puede mezclar, transformar o crear material nuevo.	https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/

Fuente: Elaboración propia a partir de información sobre los tipos más reconocidos de licencias.

- g. Una vez asignadas las licencias respectivas, se continúa con la publicación de conjuntos en el portal, es decir, subir los archivos creados a la *web* o al servidor institucional que expone los datos abiertos en Internet. Este proceso también puede ser manual o automático.

Los portales de datos abiertos son plataformas tecnológicas con un conjunto de herramientas que integran las mejores prácticas y recomendaciones para compartir los conjuntos propios con el mundo. Sus funciones principales son publicar los datos, organizarlos, permitir la exploración de los conjuntos expuestos y sus descargas. Existen soluciones de código abierto donde se permite que los interesados puedan utilizar, cambiar y redistribuir el portal, por ejemplo, CKAN o DKAN. También, existen soluciones propietarias donde se debe pagar para tener derecho a usar una plataforma, algunos ejemplos son ArcGIS Open Data o JUNAR.

Finalmente, en la fase de mantenimiento y mejora se desarrollan los procesos para dar sostenibilidad a los conjuntos de datos existentes y los pasos para la creación y publicación de otros nuevos. Acá se recomienda la divulgación de los datos ya liberados y recibir realimentación sobre estos:

- h. Para la divulgación de los conjuntos de datos se recomienda desarrollar actividades tales como presentaciones, comunicados, actividades con grupos de interés y encuentros

controlados con consumidores de datos abiertos para identificar usos e iniciativas, lo cual permitirá:

- Aumentar el consumo de los datos abiertos.
 - Promover las realimentaciones de los conjuntos de datos existentes.
 - Crear espacios para promover la innovación y creación de productos con datos abiertos.
- i. Sobre la realimentación de los conjuntos de datos abiertos ya expuestos, se recomienda establecer los procesos para incluir mejoras en estos:
- Realizar validación para analizar si se puede agregar información adicional o una corrección.
 - Posteriormente, hacer las nuevas publicaciones, manteniendo además las versiones anteriores.

El cumplimiento de las fases mencionadas permite a las organizaciones interesadas en publicar conjuntos de datos abiertos, tener una breve guía sobre las tareas mínimas que se deben completar para cumplir dicho objetivo, haciendo uso óptimo de los recursos humanos y tecnológicos existentes.

Cumplimiento de estándares y buenas prácticas

Los estándares de datos abiertos son requisitos para la publicación de los conjuntos que describen información en temas específicos, lo que permite tener un lenguaje único para la interpretación de los datos y que además potencia la innovación y la visión compartida sobre temas comunes. Un ejemplo es Open Contracting,¹³ que se aplica sobre el tema de contrataciones públicas y que cuenta con una licencia tipo Attribution 4.0 International (CC BY 4.0).

Asimismo, existen buenas prácticas para garantizar una buena interacción entre quienes crean los datos abiertos y quienes los consumen; por ejemplo, las publicadas por la World Wide Web Consortium,¹⁴ que describen las características mínimas para garantizar que los

13. Para 2020 el Poder Judicial de Costa Rica se encuentra en las fases finales para la implementación del estándar de Open Contracting. Disponible en: <https://www.open-contracting.org/es/>

14. Disponible en: <https://www.w3.org/TR/dwbp/>

conjuntos publicados sean detectables y comprendidos por humanos y máquinas; además, señalan los requisitos a cumplir sobre los metadatos, las licencias que los respaldan, la procedencia, la calidad, las mejores formas para gestionar el versionado de la información, los diferentes formatos; cómo utilizar los vocabularios especializados para las descripciones, accesos, conversiones y los procesos de realimentación, mejora y republicación.

El Poder Judicial de Costa Rica ha logrado implementar 29 de 35 buenas prácticas del World Wide Web Consortium para publicaciones de datos abiertos, utilizando páginas *web* y un portal CKAN. De las restantes se aplica una parcialmente, que tiene que ver con “el nivel de formalización adecuado”. Lo anterior obedece a que no en todos los casos se identifica una ontología específica para los conjuntos. Las otras sin ejecutar son: “proporcionar acceso en tiempo real”, “hacer que los comentarios estén disponibles”, “enriquezca los datos generando nuevos datos”, “proporcionar comentarios al editor original” y “citar la publicación original”; todo lo anterior, en la medida en que no se cuenta con una generación de datos en tiempo real, solo con publicación de conjuntos primarios, y no se reutilizan de otro creador.

Aprendiendo a partir de la experiencia

El trabajo realizado durante los últimos años ha permitido construir una estrategia de datos abiertos en el Poder Judicial de Costa Rica, que además se ha realimentado con el análisis crítico de la propia práctica, en donde han intervenido diversos actores sociales, permitiendo estar en un proceso de mejora constante.

En el año 2018 se llevó a cabo un evento con el fin de sensibilizar sobre el tema de datos abiertos y recopilar recomendaciones para el fortalecimiento del trabajo que se realizaba, el cual involucró a personal del Poder Judicial, así como personas externas usuarias de datos. Posteriormente a dicha actividad, se realizó un taller con variedad de personas que participaron en la organización del evento, en donde se aplicaron técnicas de innovación social en la metodología planteada para extraer algunas áreas de priorización y mejora:

Cuadro 2

Áreas de priorización y mejora	Descripción
Gestión y gobernanza:	Definir estándares internos de administración de la estrategia de datos abiertos, crear fases y pasos de cómo emprender procesos de apertura de datos, establecer canales de comunicación y roles de los distintos actores del ecosistema.
Comunicación, capacitación y sensibilización:	Crear materiales de comunicación, realizar campañas sobre la importancia de los datos abiertos y llevar a cabo procesos educativos tanto a nivel interno como externo.
Demanda y uso:	Identificar demandas de datos por parte de las personas usuarias y llevar a cabo actividades orientadas a crear una cultura de uso de datos abiertos publicados por el Poder Judicial.

Fuente: Documentos de trabajo y resultados de taller disponibles en CONAMAJ.

Para el año 2019, orientados al mejoramiento de la gestión y la gobernanza en la estrategia, se realizaron nuevamente talleres con personal representante de las oficinas intermediarias de datos del Poder Judicial. En las actividades, además de sensibilizar y capacitar, se recopilaban insumos para mejorar las prácticas en datos abiertos:

Cuadro 3

Áreas de priorización y mejora	Descripción
Funciones de oficinas involucradas:	Integrar un grupo de trabajo para poner en marcha y viabilizar los procesos de apertura de datos.
Protección de información y datos:	Armonizar el tema de datos abiertos con los lineamientos institucionales de protección de información y datos.
Promoción de los datos abiertos:	Organizar actividades o hacer campañas enfocadas en exponer productos de datos abiertos.

Fuente: Documentos de trabajo y resultados de talleres disponibles en CONAMAJ.

A partir del año 2020 y sobre la base de las recomendaciones para la mejora y el fortalecimiento de la estrategia, así como los insumos elaborados anteriormente y la experiencia acumulada con los años, se emprende el proceso de construcción del Protocolo de Datos Abiertos

del Poder Judicial de Costa Rica, que se ha acompañado de la elaboración de productos para comunicar de mejor forma sobre el tema,¹⁵ así como de la redefinición de la gestión que se hace sobre los procesos encaminados a la apertura de datos y la organización de los actores del ecosistema, con el fin de armonizar esfuerzos a nivel institucional y garantizar el derecho a más conjuntos de datos abiertos.

Conclusiones

Los procesos de reforma en los que se ha visto envuelto el Poder Judicial de Costa Rica han sido la antesala de una justicia abierta, porque las transformaciones acontecidas crearon las bases para potenciar cambios culturales a nivel institucional y para incursionar en temas innovadores.

Considerando lo anterior, la construcción de una estrategia de datos abiertos ha ido de la mano con el desarrollo de la Política de Justicia Abierta, siendo uno de los ejes de trabajo del principio de transparencia que ha tomado gran fuerza con el pasar de los años, garantizando el derecho de acceso a información y datos públicos.

En los procesos técnicos para la apertura de datos se deben analizar los medios institucionales y los recursos con los que se cuenta; sin embargo, una recomendación general es la automatización de los procesos, específicamente de la priorización de la extracción, la limpieza y la creación de los diferentes formatos.

El uso de un portal no es un requisito indispensable para iniciar un proceso de apertura de datos; tal y como se logró detallar en este artículo, existen buenas prácticas que garantizan la interacción entre quienes producen los datos abiertos y quienes los usan, lo que significa que una página *web* que cumpla lo expuesto garantiza el acceso a la información y la transparencia.

La revisión crítica de la propia práctica, sumando a la interacción con distintos actores sociales y la experiencia desarrollada con el pasar de los años, permiten idear una estrategia de datos abiertos y estar en un proceso de mejora constante.

15. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=JXu8YmH7HbY>

Bibliografía

CONAMAJ, PODER JUDICIAL, *Poder Judicial de Costa Rica. Información General*, San José, Costa Rica.

CONSEJO SUPERIOR, PODER JUDICIAL DE COSTA RICA, Acta N° 035-2014, 2014. Disponible en: <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/act-1-0003-2814-65>

Decreto N° 40199/2017, Apertura de Datos Públicos, publicado en el periódico oficial *La Gaceta*, con fecha 12 de mayo de 2017.

Decreto N° 40200/2017, Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicado en el periódico oficial *La Gaceta*, con fecha 2 de junio de 2017.

PODER JUDICIAL DE COSTA RICA (SF). “Protocolo de Datos Abiertos”. Documento de trabajo inédito. Información disponible en CONAMAJ.

_____, *Política de Justicia Abierta*. San José, Costa Rica: Departamento de Artes Gráficas del Poder Judicial. Disponible en: <https://conamaj.go.cr/images/libros/pdf/o6o.pdf>

PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN, *Primer Informe de Estado de la Justicia*, 2015. Disponible en: <https://estadonacion.or.cr/informes/>

_____, *Tercer Informe de Estado de la Justicia*, 2020. Disponible en: <https://estadonacion.or.cr/informes/>

SALA CONSTITUCIONAL, PODER JUDICIAL DE COSTA RICA, 2003. Resolución N° 2120-2003. Disponible en: <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-226236>

_____, Resolución N° 15104-2018. Disponible en: <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-853878>

Capítulo III

Innovación y tecnología para una Justicia Abierta

Cómo la Inteligencia Artificial puede expandir la Justicia Abierta y proteger los datos personales

Pablo Casas* y Pablo Hilaire Chaneton**

Introducción

El Poder Judicial produce una enorme cantidad de datos. Ponerlos a disposición públicamente de manera amplia podría ser muy útil para los sectores público, privado, académico, y para los ciudadanos, debido a la capacidad de gestión transformadora que tienen dichos datos. Tendría un gran impacto en términos de transparencia y acceso.

Garantizar el acceso a decisiones judiciales en formato abierto mejoraría la transparencia de todo el sistema judicial. Colaboraría en la comprensión de la conflictividad social sobre los sistemas de justicia y permitiría mejorar la calidad de las políticas públicas.

Asimismo, permitirá promover las decisiones basadas en evidencia, los procesos colaborativos y la innovación. Sin duda, generaría más confianza y ayudaría a construir sociedades más justas e inclusivas.

Es fundamental que esa necesaria apertura de datos se realice respetando los derechos y garantías de las personas. Concretamente, las políticas de acceso a la información pública deben estar acompañadas de una rigurosa protección de datos personales.

* Abogado (UBA). Juez a cargo del Juzgado Penal, Contravencional y de Faltas N° 10 de la CABA desde 2015. Realizó cursos de especialización en Derecho Penal (UBA), Finanzas Públicas (UNdLM), Ciberdelitos (UdeSA) y Protección de Datos Personales (UBA). Docente de Derechos Humanos y Derecho Constitucional (CBC UBA), Derecho Informático (Universidad de Palermo), Presidente de la Asociación de Magistrados y Funcionarios de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (MAFUCABA 2018-2020).

** Secretario del Juzgado Penal, Contravencional y de Faltas 10. Es abogado, realizó la especialización en Derecho Penal de la Universidad de Buenos Aires y el posgrado en Litigación Penal (UBA).

Las instituciones del Estado, cada vez que den acceso a los datos que producen, tienen la ineludible obligación de garantizar la protección de los mencionados derechos. De lo contrario, se vulnerarían derechos fundamentales como el derecho a la privacidad e intimidad (art. 18 CN) en aras de garantizar otro derecho, el del acceso a la información pública (Ley N° 27275).

Por estos motivos, es sumamente importante que el Poder Judicial respete de manera estricta estas garantías a la hora de abrir sus datos, y dedique un máximo esfuerzo a la protección de los datos personales.

Si así no lo hiciese, podría argumentarse que no estaría legitimado para juzgar a quienes no han respetado tales derechos. Esa situación de deslegitimación, frente al contexto global actual en lo que hace a la importancia de preservar el derecho a la intimidad y privacidad de las personas, no puede ocurrir si pretendemos vivir en una sociedad democrática.

En la era del capitalismo de vigilancia,¹ las instituciones del Estado deben liderar los esfuerzos para proteger la intimidad y privacidad de las personas. Pero ese liderazgo no podrán ejercerlo en soledad, o mejor dicho, únicamente con personas que trabajan dentro del sector público. Ese liderazgo y esfuerzo solo rendirá frutos si comprendemos que la era demanda un auténtico trabajo colaborativo, a través de la formación de alianzas con distintas personas y organizaciones de diversos ámbitos.

El Poder Judicial no es la excepción, y el caso de estudio que relataremos a continuación busca contribuir con el avance de políticas de justicia abierta a través del uso de la Inteligencia Artificial (en adelante IA) para acompañar el proceso de apertura de datos en el ámbito judicial con la irrenunciable protección de datos personales.

1. Zuboff, Shoshana, *The Age of Surveillance Capitalism*, Nueva York, Public Affairs Hachette Book Group, 2019.

Protección de datos personales y datos judiciales abiertos

El Juzgado Penal Contravencional y de Faltas N° 10 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires² ha sido pionero en la implementación de políticas de datos abiertos en la región.

Para dar mayor accesibilidad a los datos abiertos producidos, utilizamos una cuenta pública de Twitter como principal canal de comunicación.

Conscientes de la enorme responsabilidad que conlleva la publicación y difusión de las resoluciones del tribunal a través de medios digitales, desde el comienzo de la iniciativa promovimos la apertura con protección de datos personales.

Este compromiso responde a un íntimo convencimiento de todas las personas que formamos parte del Juzgado N° 10. En el marco legal argentino encuentra fundamento en la Ley Nacional N° 25326, llamada Ley de Protección de los Datos Personales, y en el artículo 18 de la Constitución Nacional. En el ámbito de la CABA, en la Ley N° 1845, de igual nombre.

A su vez, estudiamos instrumentos y jurisprudencia en materia de protección de datos personales,³ y somos conscientes de la responsabilidad que conlleva compartir información hoy en día en ambientes digitales.

Ello nos condujo a buscar diálogos y compartir experiencias con expertos en la materia. En el año 2019 recibimos la visita del Relator Especial sobre el derecho a la privacidad de la ONU, Joseph Cannataci, quien entre otras cosas, nos decía: “La forma en que contemplamos la privacidad, la tratamos y protegemos está cambiando. Primero debemos entender la tecnología y aquello que trae aparejado, para luego

2. Disponible en: <https://twitter.com/jpcyfio>

3. Sentencia del 15 de diciembre del Tribunal Constitucional Alemán 1983 (Fondo) Ley del Censo, en la que se reconoció que la proliferación de centros de datos y los avances tecnológicos han permitido producir “una imagen total y pormenorizada de la persona” convirtiéndose así el ciudadano en “hombre de cristal” (Disponible en: <http://www.derecho-chile.cl/sentencia-de-15-de-diciembre-de-1983-del-tribunal-constitucional-federal-aleman-ley-del-censo/>); Corte IDH, “Tristan Donoso vs. Panamá. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas”, sentencia del 27/01/2009, serie C N° 193; Tribunal Europeo de Derechos Humanos; “Perry vs. Reino Unido”, N° 63737/00, “Peck vs. Reino Unido”, N° 44647/98.

volver a concentrarnos en los valores centrales de la privacidad”.⁴ Esta frase, sin que lo supiéramos, iba estar íntimamente relacionada con el proyecto que relataremos más adelante.

Durante 2019 también nos visitó Sir Mark Warby,⁵ juez del Tribunal Superior de Queen’s Bench del Reino Unido, responsable de casos sobre difamación, privacidad, protección de datos y acceso a la información. El juez Warby ha decidido sobre el primer caso contra Google sobre “derecho al olvido” en Europa.⁶

Con ellos, así como con especialistas del ámbito local,⁷ compartimos la iniciativa del juzgado y la manera en que trabajamos para preservar y proteger los datos de las personas involucradas en los casos que llegan al tribunal.

En pocas palabras, diseñamos un proceso de anonimización de las resoluciones judiciales que atraviesa un estricto doble control, es decir, previo a la publicación y difusión de cualquier resolución, el documento es revisado y monitoreado por dos integrantes del equipo de trabajo.

Este compromiso para proteger los datos de las personas se traslada a la publicación de registros fotográficos de audiencias, ya que previo a su difusión, se realiza una edición y se *blurea* la imagen y nombre de la persona registrada. Recordemos que nuestro principal canal de comunicación es Twitter. Allí compartimos exclusivamente datos abiertos y prestamos especial atención a no realizar publicaciones donde se difundan datos personales de las personas involucradas en casos.

Volviendo sobre el proceso de anonimización, en términos sencillos, consiste en remover datos para que no sea posible identificar a una persona. Por lo tanto, conociendo el poder de la tecnología para

4. Disponible en: <https://twitter.com/jpcyf10/status/1127023725646364672?s=20>

5. Disponible en: <https://twitter.com/jpcyf10/status/1189243809802129410?s=20>

6. Disponible en: <https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2018/04/nt1-Nnt2-v-google-2018-Eewhc-799-QB.pdf>

7. Faliero, Johanna Caterina, “El Derecho a la información en el derecho del Consumidor y el nuevo Código Civil y Comercial -Autodeterminación informativa de los usuarios y su régimen tuitivo-” en Barocelli, Sergio (coord.), *Impactos del Nuevo Código Civil y Comercial en el Derecho del Consumidor. Diálogos y perspectivas a la luz de sus principios*, Buenos Aires, Instituto GIOJA (UBA), 2016. Allí, Faliero sostiene que: “Con las tecnologías de la información y la comunicación, se vela más que por el derecho clásico que concebimos de privacidad, por el denominado derecho de autodeterminación informativa”.

entrecruzar datos, relacionarlos y lograr la identificación, optamos por una eliminación amplia de los datos.

Esto significa que se remueve cualquier información relativa a una persona identificable, es decir, alguien que pueda ser identificada directa o indirectamente. Así es que se anonimizan datos como el nombre, número de identidad, domicilio, lugar de los hechos, entre otros.

Esta tarea exige una dedicación de tiempo y un destino de recursos humanos que podría redireccionarse o maximizarse mediante el uso de tecnologías que faciliten o colaboren en el proceso de anonimización. La búsqueda de tal herramienta fue uno de los objetivos que nos trazamos.

Espacios colaborativos para hallar la herramienta

Emprendimos este camino inspirados en los principios del Estado Abierto que nos guían y atraviesan, gracias a los que ya habíamos sentido la satisfacción de recibir el apoyo y la colaboración de una enorme cantidad de personas que culminaron en mejoras de nuestro trabajo y, consecuentemente, en la vida de las personas.

Nos lanzamos a la búsqueda de espacios de colaboración y participación ciudadana que nos permitan encontrarnos e interactuar con personas de diversas disciplinas, principalmente del ámbito informático y de la programación, para desarrollar una herramienta que facilite y/o brinde una solución a la anonimización de decisiones judiciales.

Con la experiencia de haber transitado previamente espacios de ese estilo, el 12 de diciembre de 2019, junto a la Secretaría de Planificación del Consejo de la Magistratura y en el marco del Laboratorio de Justicia Abierta (#JusLab),⁸ organizamos un Hackatón en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires.

Sabíamos que nuestras bases de datos abiertos constituyen un atractivo y valioso activo para muchas personas de la ciencia de datos y el mundo de la programación. El evento se llevó a cabo con la participación del sector público, del sector privado, de la sociedad civil y de personas que se acercaron de forma individual, sin representar a ninguna organización. Allí se lanzó un desafío consistente en desarrollar

8. Disponible en: <https://twitter.com/jpcyfio/status/1202578005350141952?s=20>

una herramienta que logre la anonimización de las decisiones judiciales de manera automática.

Así fue que, durante la jornada del Hackatón, un grupo de personas mayoritariamente conformadas por la Cooperativa Tecnológica Cambá—especializada en desarrollo de *software* y *hardware* libre con impacto social— desarrolló un prototipo con la capacidad de anonimizar en tiempo real una decisión judicial. Recibieron el primer premio del Hackatón.⁹

Programa Empatía y el inicio del desarrollo

Luego de esta experiencia, a inicios de 2020 ILDA y el Centro Latam Digital lanzaron el proyecto Empatía, con apoyo del International Development Research Center (IDRC) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Una cooperación en coordinación con la iniciativa FAIR-LAC del BID para entender y desarrollar nuevo conocimiento sobre el uso de la Inteligencia Artificial (IA) para resolver problemas públicos en el marco de la iniciativa global “Inteligencia Artificial para el Desarrollo” (AI4D por sus siglas en inglés).

Esta cooperación tiene tres objetivos: 1) promover un mejor entendimiento de cómo el sector público debe desarrollar políticas de IA para el desarrollo, considerando aspectos éticos, políticos, sociales y económicos; 2) promover capacidades de tomadores de decisión en materia de diseño y aplicación de IA, y 3) promover proyectos que exploren la resolución de problemas públicos a través de la utilización de IA, con foco en aplicaciones en el sector público.

De tal manera, convencidos del potencial que tenía el prototipo desarrollado por Cambá durante el Hackatón y en la creencia de que una herramienta de esas características constituirá un hito para el avance de la Justicia Abierta en la región, trabajamos en conjunto y acompañamos a la Cooperativa Tecnológica para la presentación a la convocatoria abierta del programa Empatía.

La convocatoria, tal como la describe ILDA en su *web*, reunió alrededor de 80 propuestas de diferentes países de la región, de las cuales el 41% venía de organizaciones del sector privado, seguidas por el 38,4% de propuestas realizadas por organizaciones de la sociedad civil. Cerca

9. Disponible en: <https://twitter.com/cambacoop/status/1209138318211977216?s=20>

del 40% de las propuestas fueron formadas por un consorcio, lideradas generalmente por una organización de la sociedad civil y combinando los intereses del sector privado, sector público y la academia.

Tras una primera ronda de selección de propuestas, se convocaron alrededor de 20 proyectos para la ronda de entrevistas. Luego de aquellas entrevistas y presentaciones, nuestro proyecto fue seleccionado. Se destacó que la innovación del proyecto involucra utilizar Inteligencia Artificial en el desarrollo de una herramienta tecnológica escalable que acompañe y garantice el proceso de anonimización de resoluciones jurídicas en español.¹⁰

A su vez, forman parte del grupo de colaboración el IALAB de la Universidad de Buenos Aires y la Universidad Nacional de Quilmes.

Desde entonces, el equipo del Juzgado N° 10 ha mantenido reuniones de trabajo con las personas a cargo del desarrollo del anonimizador, para colaborar y realizar intercambios sobre los avances de la herramienta.

La capacidad de las herramientas o aplicaciones de IA para aprender está directamente relacionada con la cantidad y calidad de información que se le provee. La calidad mejora si se estructuran los datos que se le proveen. Ello requiere de tiempos prudenciales para su correcto desarrollo que incluyen intercambios, debates y esfuerzos mancomunados.

El anonimizador, en términos sencillos, se trata de una aplicación para automatizar y/o semiautomatizar la anonimización de sentencias judiciales. Utilizando métodos de aprendizaje automático (*machine learning*), reconocimiento de entidades y análisis morfológico para anonimizar documentos en castellano preservando su legibilidad.

La herramienta debe enfocarse en la anonimización de entidades (lugares, organizaciones, personas), para que la decisión judicial se pueda publicar en formato abierto y sin riesgos.

La trascendencia e importancia que tiene en nuestra región poder gestar una herramienta que promueva el uso ético e innovador de la inteligencia artificial es extraordinario. Por eso debe afrontarse con gran responsabilidad y seriedad.

10. Disponible en: <https://idatosabiertos.org/proyectos-ganadores-y-con-mencion-de-honor-del-programa-empatia/>

Consideraciones finales y desafíos

Actualmente el proceso manual de anonimización exige una dedicación y tiempo que dificulta su sustentabilidad.

Es evidente que este proyecto, que tiene la potencialidad de generar un alto impacto en el sector público, allanaría el camino para lograr un Estado Abierto. Es que no solo resultaría útil en los procesos de apertura del Poder Judicial, sino que podría ser escalable a otros organismos del Estado y a oficinas públicas en toda la región hispanoparlante.

De tal manera, la dimensión y significación de un proyecto de estas características debe ser abordado con enorme perseverancia y resiliencia. El desarrollo de una herramienta innovadora que utiliza IA para proteger la privacidad e intimidad de las personas requiere de un riguroso proceso, que incluye distintas fases que de ningún modo deben ser obviadas.

Por el contrario, deben ser continuamente revisadas y monitoreadas de forma colaborativa. Para poder realizar esta tarea es importante garantizar que la forma de tratamiento de los datos, además de ser local, sea abierta, es decir, el desarrollo de la aplicación debe ser de código abierto.

Frente a estos desarrollos, siempre se debe pensar en el tratamiento y destino de los datos, así como el potencial uso que podría hacerse de ellos. En esta línea, se advierte la necesidad de asegurar el tratamiento local de los datos.

Teniendo en cuenta que la evolución y el perfeccionamiento de las herramientas de IA de este tipo depende directamente de la cantidad y calidad de información que se le provee, es aconsejable que, cuando menos, las primeras versiones cuenten con un control humano. Es decir, que la herramienta provea al anonimizador una propuesta de anonimización y que esta sea modificable de manera sencilla. Esta interacción favorece el aprendizaje y correcto desarrollo de la herramienta.

Debemos interactuar con estas tecnologías de manera responsable; en palabras de Cannataci: “primero debemos entender la tecnología y aquello que trae aparejado, para luego volver a concentrarnos en los valores centrales de la privacidad”. De no ser así, se correría el riesgo de vulnerar derechos fundamentales de las personas.

Estas consideraciones van en línea con las recomendaciones realizadas por expertos en la materia, particularmente en el uso de Inteligencia Artificial en sistemas de justicia. En ese sentido, si bien la profesora Karen Yeung suele abordar esta temática en referencia a sistemas de predictibilidad, lo cierto es que sus apreciaciones se centran en el respeto de los Derechos Humanos al aplicar herramientas de IA y bien pueden relacionarse con este caso.

Puntualmente, argumenta que los instrumentos internacionales de Derechos Humanos proporcionan estándares para asegurar que los sistemas de IA implementados sean éticos en su diseño, desarrollo y aplicación.¹¹

En definitiva, todo algoritmo utilizado en la administración de justicia debe ser sometido a escrutinio. Ninguna ley de propiedad intelectual puede ser puesta por delante de los derechos humanos y está claro que estos desarrollos requieren de tiempos prudenciales para su implementación.

Si se diseñan e implementan de manera correcta, las herramientas de Inteligencia Artificial pueden mejorar la interacción de las personas con el sector público. Se podrían reducir considerablemente los costos en la provisión de servicios públicos y colaborar en la ampliación de su acceso.

Al tiempo de publicación de este libro, la herramienta desarrollada ha comenzado a efectuar las primeras pruebas. En un marco inédito de colaboración entre sector público, sociedad civil, sector privado y academia. Sin lugar a dudas, es fruto del trabajo de muchas personas, que con convicción están en búsqueda de mejorar la calidad de vida de las personas.

11. Yeung, Karen, Howes, Andrew y Pogrebna, Ganna, "AI Governance by Human Rights-Centered Design, Deliberation and oversight: An end to ethics washing", en Dubber, Markus; Das, Sunit y Pasquale, Frank (eds.), *The Oxford Handbook of Ethics of AI*, Oxford University Press, 2019.

Inteligencia Artificial para una Justicia Abierta. El factor innovación como elemento esencial del Gobierno Abierto

Juan G. Corvalán* y Gustavo Sá Zeichen**

Introducción

Decía Bertrand Rusell que es saludable de vez en cuando poner un signo de interrogación en las cosas que se han dado por sentadas durante mucho tiempo.

Empecemos por allí entonces: ¿es efectivamente el Poder Judicial el poder menos “abierto”? Creemos que no.

¿Por qué? Para responder esta pregunta deberíamos preliminarmente desagregar la noción de “apertura de las instituciones” en dos

* PhD. Codirector del Laboratorio de Innovación e Inteligencia Artificial de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Posdoctorando en la Universidad de París 1 Panthéon-Sorbonne y profesor visitante en la misma Universidad. Fiscal General Adjunto en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Autor de 5 libros. Primer autor latinoamericano en publicar en el Estudio Anual del Consejo de Estado francés (año 2017, “L’algorithme et les droits de l’homme”). Director general de la implementación de la “experiencia Prometea” en la Corte Interamericana de Derechos Humanos y en la Corte Constitucional de Colombia. Coordinador del convenio entre el Banco Interamericano de Desarrollo (BID/INTAL) y el Laboratorio de Innovación e Inteligencia Artificial, para la colaboración y coordinación académica, técnica y de investigación sobre Inteligencia Artificial en Latinoamérica y el Caribe. Ha disertado en la ONU, en la OEA, en Oxford, en la Agencia de Protección de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, entre otras instituciones y universidades.

** Abogado (UBA). A cargo del Departamento de Asuntos Jurídicos del MPF CABA. Doctorando en Ciencias Jurídicas (UCA, en curso). Máster en Derecho Administrativo y Máster en Magistratura y Derecho Judicial (ambos de la Universidad Austral). Máster en Acción Política y Participación Ciudadana en el Estado de Derecho (Universidad Francisco de Vitoria, España). Especialista en Derecho de la Alta Tecnología (UCA) y Diploma de especialización en Derecho Administrativo y Financiero (U. Salamanca). Coordinador académico del Departamento de Derecho Judicial de la Universidad Austral. Es docente y autor de diversas publicaciones de su especialidad.

Ambos autores agradecen la colaboración de la Dra. Antonella Stringhini.

categorías: por un lado, la que se vincula de modo general con la incorporación de canales de participación y colaboración con la ciudadanía a nivel macro –la sociedad– así como lo que refiere a la transparencia dirigida al conjunto social, cuestiones que son las que normalmente se analizan cuando se habla de “Gobierno Abierto”. Pero hay un segundo nivel, que entendemos que no debe dejar de analizarse, y en el que creemos que el Poder Judicial es, tal vez, el Poder público más abierto. Es el ámbito que se refiere al ejercicio de la función propia de cada poder: emitir normas generales obligatorias de nivel estratégico y de macropolítica –en el caso del Legislativo–, ejecutar esas directivas a nivel concreto y práctico y administrar lo público –el Ejecutivo– y resolver conflictos entre partes con fuerza de verdad legal –el Judicial–.

Sin duda alguna, en este último sentido, el Poder Judicial es el más abierto de los tres: no hay sentencia judicial que se emita sin haberse escuchado a todos los interesados, donde no hayan participado las partes involucradas aportando sus pretensiones y sus fundamentos, donde las partes no hayan accedido libremente a lo que consta en las actuaciones. Este ejercicio puede repetirse normalmente en instancias superiores, donde es posible continuar “accediendo libremente a la información”, “participando” y “cooperando” con el órgano en el resultado final. Pocos poderes pueden preciarse de esta privilegiada forma de operar, tan abierta, republicana y participativa –al menos en lo que respecta a “los interesados”–.

Es decir, desde el punto de vista “micro” de su función esencial, el Poder Judicial es, probablemente, el más abierto de los tres. El acceso a Justicia y el debido proceso como principios de base constitucional garantizan que así lo sea.

Dicho esto, volvamos y analicemos qué ocurre a nivel de “macro análisis”, es decir, la apertura del Poder Judicial respecto de la sociedad en general. En ese aspecto, comparte en general similares patologías y diagnósticos con los otros poderes.

Podemos definir a la apertura de la Justicia en este último sentido como un objetivo que se sustenta en un conjunto de mecanismos y estrategias aplicados a la función judicial del Estado que contribuyen a la gobernanza pública y al buen gobierno, fortaleciendo y transparentando el accionar del Poder Judicial, que se basa en los conocidos pilares de la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana, la co-

laboración y la innovación, tomando la centralidad del ciudadano como objetivo definitivo de su accionar, e incluyéndolo en el proceso de toma de decisiones, así como en la formulación e implementación de políticas públicas para el sistema judicial, mediante su empoderamiento.¹

Continuemos con las preguntas, entonces, y entremos en nuestro tema: ¿puede la mera aplicación de nuevas tecnologías determinar la mayor apertura de una institución?; ¿cuál es el rol, el peso específico de la innovación tecnológica en materia de apertura? En nuestro caso específicamente ¿puede la inteligencia artificial determinar la apertura del Poder Judicial? Lamentablemente, no. Básicamente, porque la mayor apertura o hermetismo de una institución será prescripta por la decisión política que constituya su finalidad, funcionamiento y estructura. Sin embargo, es indudable que la tecnología sí puede ser una herramienta imprescindible para lograr que las opacas y cerradas instituciones de nuestros países logren alcanzar estándares más razonables de transparencia y apertura.

En cuanto a la “innovación”, la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto –CIGA– la menciona como uno de los pilares del Gobierno Abierto, y define como uno de sus criterios orientadores a la apertura de datos e información pública, así como de procesos públicos y de gobierno a través del uso intensivo de las tecnologías de la información y comunicación, y en especial de las emergentes plataformas digitales y redes sociales,² estableciendo como uno de sus principios al de “innovación pública”, que supone promover e impulsar nuevas metodologías, procesos, procedimientos y herramientas que permitan aprovechar ideas y crear valor público, especialmente mediante el uso de las tecnologías de la información y comunicación.³

En el presente escrito intentaremos plantear la vinculación entre el pilar “innovación” del Gobierno Abierto y los de transparencia, colaboración, participación y rendición de cuentas, en particular en lo que

1. En general, para profundizar acerca de Justicia Abierta remitimos a Sa Zeichen, Gustavo, *Cuadernos de derecho judicial*, N° 28: *Sistema de justicia y Gobierno Abierto. ¿es viable una Justicia abierta?*, Buenos Aires, Thomson Reuters-La Ley, 2018; Elena, Sandra (coord.), AA. VV, *Justicia abierta: aportes para una agenda en construcción*, Buenos Aires, Ediciones SAIJ, 2018, pp. 143-159, y a la profusa bibliografía mencionada en ambas obras.

2. Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto-(CIGA), cap. tercero, primer párr.

3. *Ibidem*, cap. tercero, inc. i.

respecta al Poder Judicial, proponiendo algunas ideas prácticas acerca del modo en que las TICs pueden resultar un aporte indispensable para alcanzar mayores cotas de apertura.

En concreto, analizaremos brevemente cómo usar sistemas de procesamiento de información avanzados para otorgar un mejor acceso de los ciudadanos a la información (*chatbots* y asistentes conversacionales), y para mejorar la gestión interna, lo que impacta de modo directo en la respuesta más rápida y eficiente a los justiciables (sistemas expertos en apoyo del trabajo del *back office* judicial), para lo que describiremos brevemente las experiencias de “Prometea” y de “PretorIA”, esta última utilizada por la Corte Constitucional de Colombia y desarrollada sobre la base de la primera.

Justicia 1.0, 2.0 y 3.0

Es posible trazar analógicamente una clasificación de cuatro etapas de evolución de la Justicia, a partir de las cuatro revoluciones industriales de los últimos tres siglos.⁴ En primer término, la “Justicia 1.0” corresponde a la etapa clásica decimonónica, que aún hoy mantiene ciertos vestigios. Esta “burocracia imprenta” se caracteriza por el formato papel, expedientes, costura, hilo, archivos físicos y trámites presenciales. Esta Justicia 1.0 en sus formas se vincula con la época del “Taylorfordismo”, mecanizada primitivamente aunque sustentada en un gran sustrato artesanal. De modo no literal aunque prosaico, y haciendo una alegoría a la primera revolución industrial: estamos ante una Justicia “a vapor” en donde la burocracia estatal es el centro de la ecuación.

Posteriormente la “Justicia 2.0” aprovecha la electricidad y el inicio de los primeros avances de la electrónica. Aquí aparecen las máquinas de escribir electrónicas, luego las primeras versiones de las computadoras de escritorio, los procesadores de texto, los teléfonos y el fax. La organización judicial se vuelve más y más automatizada a medida que se llega a fines del siglo XX, aunque se mantienen las antiguas técnicas de gestión y de organización.

El primer salto cuali-cuantitativo más relevante se da con el paso a la “Justicia 3.0”. Aquí se aprovecha una de las grandes protagonis-

4. Schwab, Klaus, *La cuarta revolución industrial*, Buenos Aires, Debate, 2017.

tas de la tercera revolución industrial: la creación de Internet o también conocida como *www*.⁵ Los portales digitales, las páginas *web*, los primeros avances en la interacción digital “Estado-ciudadano”, y la posibilidad de lograr transacciones, incluso el trámite digitalizado. Aquí comienza a profundizarse el cambio de lo analógico a lo digital y comienzan a ser decisivas las tecnologías de la información y de la comunicación. Computadores personales, *e-mail*, firma electrónica, notificación electrónica, procedimientos digitales, entre otros avances que el COVID-19 obligó a consolidar.

El desarrollo de estos formatos 1.0, 2.0 y 3.0 fue y es asimétrico. Cada país, zona geográfica, justicias provinciales y locales van avanzando acorde a los diferentes contextos políticos, económicos, culturales y sociales. En los últimos cuarenta años, asistimos a la transición de una “burocracia imprenta” a una “burocracia digital” que a su vez presupone “subir” los datos a páginas *web*, usar portales digitales, aplicaciones móviles (*apps*) y redes sociales para gestionar los datos y la información pública.

El formato 3.0 se sustenta en las innovaciones que se han presentado a partir de la última parte del siglo XX y que han sentado las bases para la cuarta revolución industrial⁶ que comenzó a desarrollarse en este siglo XXI. La Justicia 3.0 se impone para ahorrar tiempo y distancia, al permitir el acceso a información pública luego de algunos –o varios– clics desde el teléfono móvil o desde el ordenador personal; es decir, fácil y ubicuamente. Además, tiende puentes técnicos y especialmente sustanciales para generar una evolución concreta y perceptible en cuanto a métodos de organización, funcionamiento y gestión.

Mientras tanto, en las últimas décadas se incrementó en paralelo a esta evolución el interés por la denominada “gestión judicial” y las “reformas judiciales”, tendientes a deconstruir y reconstruir el servicio de justicia sobre nuevos criterios de eficiencia, eficacia y resultados. Se intenta impulsar una Justicia “en red”. Sin embargo, todavía no se ha tomado la debida noción acerca del cambio que importa la consolidación de una burocracia digital.

5. Para una visión general del impacto de las nuevas tecnologías en la gestión pública, ver entre muchas otras “Administración Pública Digital”, en *Revista Jurídica de Buenos Aires*, Año 43, N° 96, Departamento de Publicaciones de la UBA-Derecho, Abeledo Perrot, 2018.

6. Schwab, Klaus, *La cuarta revolución industrial*, op. cit.

En esencia, se produce un cambio de paradigma asociado a dos grandes aspectos. Por un lado, la reconfiguración *espacio-temporal* de la relación entre personas, pretensiones, procesos y las formas de interacción Justicia-ciudadanía. Por otro, la posibilidad de que se disocie el soporte del dato de una manera absoluta, ya que en la burocracia imprenta esto era muy difícil y costoso (reescribir, papel carbónico, fotocopiadora). Estos dos grandes aspectos –la compresión del espacio-tiempo y la desmaterialización de los datos– cambian radicalmente la lógica de gestión y los formatos de organización en los que se basaron los poderes judiciales en las últimas décadas.

Podríamos decir entonces que en los últimos 45 años comenzó una transición (aún no finalizada) desde el formato 1.0 –papel, tinta, carbónico– hacia un paradigma 2.0 –eléctrico/electrónico– y luego al 3.0 –digital– en el que se verificó un desplazamiento desde el modelo “máquina de escribir” al de “computadora” –con sus periféricos, impresoras y sistemas como los procesadores de texto–, pasando luego a sistemas informáticos de gestión e interacción, aunque en un formato evolutivo de estratos o capas que se suman unas sobre otras sin terminar de adoptar un perfil definido. Es así que a partir del desarrollo de Internet y las mejoras en los ordenadores, el mundo comenzó a transitar un camino para migrar los datos y la información impresa hacia formatos digitales que luego podrían alojarse en portales *web* y, en general, en archivos digitales.

El surgimiento de la Gobernanza. Hacia una Justicia 4.0

Desde una perspectiva innovadora y de las TIC, los tres formatos de Justicia –1.0, 2.0 y 3.0– en esencia resumen un constante tránsito en el que se ha intentado simplificar y optimizar la gestión, incluyendo lo relativo a los datos y la información en las organizaciones públicas. En la burocracia digital que comienza a consolidarse, se empieza a gestar un modelo organizacional que a gran escala podría resumirse en dos grandes postulados: gobernanza y gestión.

1. Por un lado, el impulso de una adecuada gobernanza, lo que implica asumir un paradigma de vinculación con los habitantes abierto y en red, para potenciar la democracia participativa y el sistema repu-

blicano. En este aspecto, se enfatiza en algunos principios o pilares de este “Gobierno Abierto” que tienen su epicentro en la transparencia, la participación y la colaboración.⁷

En nuestras sociedades complejas, plurales, hiperconectadas, en gran parte “líquidas”, se requiere de un Estado que pueda lograr un equilibrio entre el ejercicio del poder y su legitimidad, cada vez más cuestionada y desafiada. Esa legitimidad estará garantizada por el modo en que se logre la tan mentada “gobernanza pública”, que exige una nueva arquitectura del Estado. Para lograr ese desafío “es indispensable contar con una gestión pública eficaz, responsable, receptiva, incluyente y participativa”.⁸

Por otro lado, el modelo de organización y gestión, que se asienta en la innovación y en el uso de las TIC, dando marco así a este paradigma de “Estado abierto”.

Ambos postulados –gobernanza y gestión– están íntimamente vinculados y conformados por múltiples nociones y categorías a la luz de diversos principios y mandatos de optimización, como los de preparación tecnológica, innovación inclusiva, cultura y alfabetización digital, gobernanza electrónica, inclusión digital, solidaridad digital –entre muchos otros– que aspiran a lograr un desarrollo sostenible, según se refleja en numerosas recomendaciones de los máximos organismos internacionales como Naciones Unidas (ONU) y la Organización de los Estados Americanos (OEA).⁹

Ahora bien, aunque todavía nos hallamos en transición entre estos tres primeros “modelos evolutivos”, es clave identificar y adaptar las nuevas tecnologías a la lógica presente en las organizaciones y a las nuevas olas tecnológicas vinculadas especialmente con la gestión del conocimiento. En otras palabras, mientras avanzamos construyendo sobre “capas” de evolución de estas etapas 1.0, 2.0, y 3.0, hace algunos años sumamos la complejidad de una nueva ola revolucionaria: la 4.0, la

7. Disponible en: <http://www.opengovpartnership.org/es>

8. Sa Zeichen, Gustavo, *op. cit.*, p. 99, con cita textual de CIGA, *op. cit.*, preámbulo.

9. Ampliar en Aberastury, Pedro; Corvalán, Juan G., “Administración pública digital”, en *Revista Jurídica de Buenos Aires*, Año 43, N° 96, 2018; Corvalán, Juan G., “Hacia una administración pública digital”, en *Compendio Jurídico*, Temas de Derecho Administrativo, ERREPAR, Año II, agosto de 2017.

“Cuarta Revolución Industrial”.¹⁰ Aquí aparecen tecnologías disruptivas, emergentes o exponenciales, que vuelven a modificar sustancialmente las nociones de espacio-tiempo y, especialmente, cuestiones muy profundas vinculadas a nuestra especie. En el corazón de este paradigma 4.0 se encuentra la revolución de las revoluciones: la inteligencia artificial (en adelante IA). Emerge un ecosistema digital inteligente, donde Internet se vuelve mucho más rápida, las computadoras mucho más sofisticadas, se presenta un mayor almacenamiento de datos y técnicas de aprendizaje de máquina que logran realizar tareas que hasta entonces solo podían ser realizadas por la inteligencia biológica.

La inteligencia artificial alcanzó un desarrollo actual y potencial enorme, debido a que logra igualar o superar ampliamente ciertas capacidades cognitivas, a partir de procesar más eficientemente los datos y la información en cada vez más actividades humanas.

Un ejemplo: nadie podría discutir hoy las ventajas que conlleva usar una computadora y un procesador de texto tipo Word, frente a los beneficios que nos proporcionó en su momento la máquina de escribir. Implementar “la computadora” fue esencial para mejorar los sistemas burocráticos, lo mismo que el uso de las redes de comunicaciones, especialmente Internet. Un fenómeno parecido puede darse ahora con el desarrollo de la inteligencia artificial, agregándose como un nuevo estrato de progreso. Un sistema de IA puede, por ejemplo, leer sin intervención humana un caso, proponer una solución y automatizar la respuesta (dictamen o sentencia) en pocos segundos.

Por eso a través de esta innovación se puede simplificar y optimizar exponencialmente la burocracia judicial en múltiples aspectos. Se inicia un modelo “4.0” que también comienza muy tímidamente a gestarse sobre la transición entre burocracia imprenta y la burocracia digital. Todos estos son avances que pueden contornear el modelo de “Justicia 4.0” al que hacemos referencia. Otras, como la IA, están comenzando a ubicarse entre las más prometedoras, con resultados

10. Tanto el Foro Económico Mundial como la Organización Internacional del Trabajo (OIT) destacan que el mundo está atravesando la cuarta Revolución Industrial. Véase, Oficina Internacional del Trabajo “La Iniciativa del centenario relativa al futuro del Trabajo”. Nota Informativa, 2015, p. 2; Foro Económico Mundial, “El futuro de los empleos. Habilidades y Estrategia de la Mano de Obra para la Cuarta Revolución Industrial”, Global Challenge Insight Report, enero de 2016, p. 1. Disponible en: <https://www.weforum.org/reports/the-future-of-jobs>; Schwab, Klaus, *op. cit.*

concretos en algunas áreas del trabajo judicial, y con una gran proyección a futuro, abriéndose un campo de aplicación enorme y todavía no definido claramente. Algunas de estas tecnologías aún están a la espera de dar su servicio a la Justicia y aguardan que la Justicia vea, aprenda, aprehenda y determine cómo pueden mejorar sus procesos mediante su uso.

La Justicia a la que podemos llamar 4.0, al igual que el Gobierno 4.0., está claramente determinada por la revolución de las TICs, de modo que el pilar del Gobierno Abierto “innovación” –no solo “tecnológica” sino como modelo paradigmático, conceptual– asume un rol relevante. Desde luego que este nuevo modelo 4.0. no está aún consolidado, sino todo lo contrario.

Este nuevo paradigma de Justicia ofrece un nuevo salto evolutivo en términos técnicos y conceptuales: “el paradigma 4.0”, que consiste en la aplicación de las tecnologías más evolucionadas y disruptivas. Especialmente, y en una primera instancia, la llamada IA y el uso extendido de *Blockchain* o cadena de bloques y otros avances tecnológicos que podrán irse acumulando en los próximos casos. En el corto plazo, este innovador modelo inicialmente convivirá con sus formatos anteriores (1.0, 2.0 o 3.0), pero posee el potencial de mejorar radicalmente muchas tareas y actividades judiciales, y para lograr una efectiva revolución en materia de eficiencia, transparencia, apertura y mejor gestión.

A grandes problemas... soluciones inteligentes. Hacia un modelo de inteligencia aumentada en la Justicia

La inteligencia humana se relaciona con una serie de capacidades o cualidades cognitivas relativamente autónomas que suelen clasificarse en “perfiles de inteligencia” o “inteligencias múltiples”. Ellas son: inteligencia social, inteligencia lingüística (o musical), inteligencia lógico-matemática, inteligencia interpersonal, e intrapersonal o emocional, inteligencia fluida, entre otras.¹¹

En esencia, el cerebro humano controla la capacidad para procesar la información proveniente del entorno y de nuestro propio

11. Gardner, Howard, *La inteligencia reformulada*, Madrid, Ed. Paidós, 2010, p. 52 y *Las cinco mentes del futuro*, Buenos Aires, Ed. Paidós, 2013, p. 17.

cuerpo, que se utiliza para evaluar y elegir futuros cursos de acción. Y aquí entra en escena el proceso de toma de decisiones y la evaluación, que consiste en seleccionar, recortar y organizar la información disponible.¹² Básicamente, nuestro cerebro controla la capacidad para procesar la información proveniente del entorno y de nuestro propio cuerpo¹³ que se utiliza para evaluar y elegir futuros cursos de acción.

A partir de la inteligencia humana se han desarrollado múltiples y diversas innovaciones tecnológicas. La que aquí nos ocupa tiene que ver con el procesamiento hipereficiente de la información para resolver problemas y tomar decisiones a partir de máquinas o “hechos del arte” (artefactos) que operan a través de los llamados algoritmos inteligentes que, entre muchos otros fines, se utilizan para identificar tendencias económicas, vaticinar delitos, diagnosticar enfermedades, predecir nuestros comportamientos digitales, etcétera.¹⁴

Podemos decir que, conforme la OCDE un sistema de IA,

... es un sistema basado en máquinas que puede, para un conjunto dado de objetivos definidos por el hombre, hacer predicciones, recomendaciones o decisiones que influyen en entornos reales o virtuales. Eso utiliza insumos basados en máquinas y/o humanos para percibir entornos reales y/o virtuales; abstraer dichas percepciones en modelos (de mane-

12. Ampliar en Corvalán, Juan G., “La primera inteligencia artificial predictiva al servicio de la Justicia: Prometea”, en *La Ley*, año LXXXI, N° 186, 29/09/2017. Disponible en: [file:///C:/Users/HP/Desktop/IA%20que%20responde%20con%20im%C3%A1genes%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/HP/Desktop/IA%20que%20responde%20con%20im%C3%A1genes%20(2).pdf); Corvalán, Juan G. “L’algorithme et les droits de l’Homme” (“Inteligencia artificial y derechos humanos”), en *Étude annuelle 2017 Puissance publique et plateformes numériques: accompagner l’«ubérisation»*, el estudio ha sido adoptado por la Asamblea General del Consejo de Estado, el 13 de julio de 2017. Publicado en idioma francés por el Consejo de Estado Francés, pp. 179 y ss., 2017 II. Disponible en: <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/174000714.pdf>

13. Desde un punto de vista biológico, el ADN es un portador esencial de la información genética. Gerard, Michael; Gerald, Gloria E., *El libro de la biología*, Madrid, Ilus Books, 2015, p. 354.

14. Un algoritmo puede ser definido como un conjunto preciso de instrucciones o reglas, o como una serie metódica de pasos que puede utilizarse para hacer cálculos, resolver problemas y tomar decisiones. El algoritmo es la fórmula que se emplea para hacer un cálculo. Ver Domingos, Pedro, *The master algorithm: how the quest for the ultimate learning machine will remake our world*, Nueva York, Basic Books, 2015 y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Datos, algoritmos y políticas: la redefinición del mundo digital” (LC/CMSI.6/4), Santiago, 2018.

ra automatizada, por ejemplo, con ML o a mano); y utilizar la inferencia de modelos para formular opciones de información o acción.¹⁵

Durante las últimas décadas, se emplearon diferentes métodos para desarrollar algoritmos utilizando grandes volúmenes de datos e información (algunos métodos son: redes neuronales, algoritmos genéticos, aprendizaje por refuerzo, entre otros). En esencia, a partir de la aplicación de IA se busca que las tecnologías permitan que los sistemas computacionales adquieran: autodependencia, reconfiguración autoadaptativa, negociación inteligente, comportamiento de cooperación y supervivencia con intervención humana reducida, entre otros rasgos.

Y todo esto supone la utilización de diferentes técnicas que se basan en el reconocimiento de patrones a fin de resolver problemas,¹⁶ maximizar objetivos y optimizar el procesamiento de información.

Los algoritmos inteligentes serán cada vez más determinantes para *simplificar* los entornos, *optimizar* las actividades del ser humano y *maximizar* resultados u obtener otros que, sin IA, serían imposibles de conseguir a partir de nuestras capacidades cognitivas frente a masas enormes de datos. A través de sistemas de IA se tiende –o debería tenderse– a reducir o a eliminar los juicios distorsionados, inexactos, las interpretaciones ilógicas o irracionales que se verifican cuando los cerebros humanos procesan datos e información. Se trata, en esencia, de gestionar complejidad e incertidumbre, a partir de reducir sesgos cognitivos y optimizar el “manejo” (reducir tiempos-costos) de los datos –información–, patrones que sustentan actividades y decisiones humanas.¹⁷

En este contexto, aunque inicialmente la inteligencia artificial ha sido utilizada por el sector privado, también es clave para el desarrollo económico y social de los países mediante su adopción por el sector público, tal como lo demuestra CEPAL en un reciente informe, donde

15. OCDE, *Inteligencia artificial en la sociedad*, 11 de junio de 2019. Disponible en: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/603ce8a2-es/index.html?itemId=/content/component/603ce8a2-es>. Texto original en inglés, traducción de los autores.

16. Ampliar en Serrano García, Alberto, *Inteligencia artificial*, Madrid, RC, 2016, pp. 5 y 9.

17. La aplicación de IA, por ejemplo, no reduce automáticamente los sesgos del razonamiento. Por el contrario, podrían aumentarlos. Dependerá de la arquitectura de la programación de esa IA y, especialmente, del marco regulatorio y del control humano basado en pautas éticas y técnicas que nunca debe abandonarse. Ampliar en Luhmann, Niklas, *Confianza*, México, Universidad Iberoamericana, 2005, p. 10; Luhmann, Niklas, *Organización y decisión*, México, Herder, 2010, pp. 220-225.

se acentúa que la IA también puede utilizarse para el desarrollo económico y social,¹⁸ a partir de los objetivos para el desarrollo sostenible adoptados por la ONU en el año 2015 (Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible).¹⁹ El Estado, pues, también tiene a su disposición esta valiosa herramienta para alcanzar esos objetivos.

Aparece en este marco el concepto de burocracia estatal inteligente –o burocracia 4.0–. Esta noción, donde se incluye la de “Justicia 4.0”, presupone adoptar un nuevo paradigma: la transición progresiva de un modelo digital hacia uno de inteligencia híbrida, que combine inteligencia humana con inteligencia artificial. Esto implica un doble desafío, vinculado a una doble transición para los Estados. Mientras se va hacia un gobierno integrado y digital,²⁰ hay que repensar las estrategias para vincular los datos, el conocimiento y los patrones de información con los sistemas de IA, y la de estos con la inteligencia humana. La clave de esta última transición hacia Estados inteligentes y, particularmente, a los poderes judiciales inteligentes viene dada por la gobernanza de los datos y de la información. Y todo ello en un marco de control ético y filosófico del uso de estas tecnologías. Menudo desafío.

Si los Estados comienzan a desarrollar un modelo de inteligencia híbrida basado en sistemas de IA, se potenciarán las capacidades

18. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Datos, algoritmos y políticas...”, *op. cit.*

19. Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, “Estudio de las Naciones Unidas sobre el Gobierno Electrónico, 2012. Gobierno electrónico para el pueblo”, 2012, p. 45. Disponible en: <https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2012-Survey/Complete-Survey-Spanish-2012.pdf> [Fecha de consulta: 18/01/2018]; Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, “Foro de múltiples interesados sobre la ciencia, la tecnología y la innovación en pro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible: resumen de los Copresidentes”, Res. E/HLPF/2016/6, 24/06/2016, considerando 31. Disponible en: https://digitallibrary.un.org/record/833657/files/E_HLPF_2016_6-ES.pdf [Fecha de consulta: 18/01/2018].

20. Un estudio de 2012 de las Naciones Unidas observa que muchos de los Estados Miembros están pasando de un modelo de organización de propósito único y descentralizado a un modelo de gobierno integrado, unificado y de conjunto, lo que contribuye a la eficiencia y a la eficacia. El modelo tiene como objetivo centralizar el punto de entrada de la prestación de servicios en un portal único donde los ciudadanos puedan acceder a todos los servicios que suministra el gobierno, independientemente de qué autoridad gubernamental proporciona ese servicio. (Naciones Unidas, Departamento de Economía y Asuntos Sociales, “Estudio de las Naciones Unidas sobre el Gobierno Electrónico, Gobierno electrónico para el pueblo”, *op. cit.*

del sector público para favorecer los procesos de toma de decisiones basados en evidencia, de reducir costos de transacción, de realizar evaluaciones de impacto y de costos *ex ante* y *ex post*, de identificar/eliminar/reemplazar regulaciones o cargas administrativas innecesarias, obsoletas, insuficientes o ineficientes y, especialmente para el tema analizado, de promover el acceso a la información, favorecer la transparencia y mejorar la arquitectura pública para lograr mejores niveles de participación y colaboración.

Un gran problema para la apertura y la transparencia de la Justicia en un contexto de *big data*: la “sobrecarga informativa”

Como adelantamos, el objetivo de este breve ensayo es proponer algunas soluciones vinculadas con la tecnología para resolver un problema de nuestro tiempo; trasladado al Poder Judicial, se plasma como una seria dificultad de los ciudadanos de acceder a la información que este gestiona.

La “Cuarta Revolución Industrial”²¹ tiene su base en el aumento exponencial de dos factores: capacidad de almacenamiento y velocidad de procesamiento de la información y de los datos.²² Esto implica la existencia –y eventualmente, disponibilidad– de una enorme masa de información. A partir de la explosión del *big data*, se suma otro gran desafío: cómo operar ante semejante masa de datos y, especialmente, cómo transformarlos en información y en conocimiento. El volumen de datos producido crece a una velocidad vertiginosa, de casi un 30% al año. Esto significa que cada tres años la humanidad dispone de más información nueva que la generada previamente en toda la historia. La única manera de gestionar razonablemente esa información es mediante el uso de tecnologías digitales.²³

En el sector público, los datos y la información suelen estar dispersos, ser incompletos e inconsistentes, no estar disponibles o no ser

21. Schwab, Klaus, *La cuarta revolución industrial*, op. cit.

22. Corvalán, Juan G., *La primera inteligencia artificial...*, op. cit. p. 1.

23. CEPAL, “Datos, algoritmos y políticas: la redefinición del mundo digital...”, op. cit.

interoperables. Incluso, en muchos casos no se registran ni almacenan. Es decir, no agregan valor ni permiten extraer patrones relevantes que favorezcan optimizar y simplificar la gestión estatal.

La apertura del gobierno como transparencia tiene como base la apertura de datos.²⁴ Esto es esencial, porque el oxígeno de la IA y el paradigma 4.0 son los datos y su interoperabilidad.

Precisamente, la apertura de datos es uno de los pilares más significativos del paradigma del Gobierno Abierto. Para ello, se espera del Estado un doble compromiso:

1. La adopción de medidas que favorezcan la gestión de los conjuntos sistematizados de datos preservados digitalmente –*data sets*– y su tratamiento como un activo cívico y gubernamental de carácter estratégico.²⁵ En ese aspecto, entender los datos en poder del Estado como información pública y de valor relevante por sí misma permite comprender dicho carácter estratégico.
2. Para que esa información valiosa pueda ser aprovechada por la sociedad, debe estar disponible y ser accesible. Por eso, el compromiso complementario del Estado al de la gestión eficiente de los datos debe ser el de brindar información actualizada, desagregada y en formatos abiertos y fácilmente accesibles para facilitar tanto el proceso participativo en todas las etapas del ciclo de las políticas públicas, como la rendición de cuentas.

El calificativo de “abierto” refiere a: 1) la publicación proactiva de información, siendo Internet el medio principal para su difusión; 2) la

24. Según Cusba, “la parte más innovadora y a la vez más práctica, que puede hacer posible la colaboración entre las instituciones públicas y terceros que quieran colaborar con ella, es la apertura de datos”, y agrega que “dicha información puede ser valiosa para otros organismos del sector público, para empresarios, para las ONG, para las universidades o para cualquier ciudadano, solo si saben qué hacer con ella y si consiguen agregarle valor. Concretamente, si son capaces de crear aplicaciones o servicios de gobierno con base en la información contenida en esas bases de datos públicos y poner dichos servicios a disposición de los ciudadanos de una forma elaborada y útil. Cusba, Enrique, “Colaboración: el gobierno en doble vía con las personas”, en Concha, Gastón; Naser, Alejandra, (eds.), *El desafío hacia el Gobierno Abierto en la hora de la igualdad*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 2012, p. 120. También ver en la misma obra Robinson, David G.; Yu, Harlan, “Apertura de datos: primeras lecciones para el diseño de políticas”, p. 27. Disponible en: www.cepal.org/socinfo

25. Decreto N° 117/16, considerandos.

disponibilidad de información para el acceso y reutilización sin cargo y 3) la disponibilidad de información en formatos legibles por máquinas para facilitar la reutilización a través de computadoras.²⁶

Uno de los grandes problemas es lograr que esa publicación de información, subida a la red, puesta a disposición para su uso, se encuentre efectivamente disponible en un contexto donde la capacidad de producción de información es casi infinita, donde se habla del *big data*, de la minería de datos y hasta de la necesidad de una nueva rama de la ingeniería que ayude a gestionar este nuevo “petróleo del siglo XXI”. A eso debe agregarse que debe darse a los ciudadanos las herramientas para que puedan acceder a esa información de manera sencilla, llana, económica e inteligente.

En lo que hace al producto típico del Poder Judicial, el fallo, el estado actual de evolución de las relaciones entre el Estado y la ciudadanía, con paradigmas cada vez más sólidos como el del Justicia Abierta, que incluye como uno de sus pilares al acceso a la información en poder del Estado²⁷ —en sentido amplio— permite afirmar que no hay dudas de que se ha consolidado también un derecho de los ciudadanos a acceder y conocer las sentencias.²⁸ No solo las partes, sino toda la ciudadanía.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación tomó nota de esta necesidad²⁹ mediante la adopción de un concepto amplio de apertura, que finalmente encontró un fuerte impulso a partir de la Ley N° 26856 que prescribió la publicación de todas las acordadas y resoluciones de la CSJN y de las Cámaras nacionales y federales, así como de las sentencias de dichos tribunales. Con particular referencia a la publicidad de las sentencias, la Corte ha reconocido “el derecho a que ellas sean difundidas, en la medida en que se reproduzca una información

26. Elena, Sandra; Pichón Rivière, Ana, “Recomendaciones para implementar una política de datos abiertos en el Poder Judicial”, Documento de Políticas Públicas, N° 133, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), mayo de 2014, p. 2. Disponible en: www.cippec.org.

27. “Asociación Derechos Civiles c/ EN PAMI”, CSJN.

28. Lorenzetti, Ricardo, “Prólogo”, en Bourdin, María, *Justicia y Medios*, Sudamericana, 2014, p. 14.

29. La Acordada N° 35/2003, que regula la mayor publicidad de los registros sobre circulación de los expedientes entre los jueces; la Acordada N° 37/2003, que establece mayor publicidad de la jurisprudencia de la Corte, la Acordada N° 24/13, etc. En especial, la Acordada N° 15/13.

objetiva, persiguiendo un interés público”.³⁰ En otro caso también dijo que es esencial en todo sistema republicano la publicidad de los actos de gobierno, entre los que se encuentran las sentencias; agregando que “esa es la razón por la cual están llamadas a ser difundidas”.³¹

La Corte en los últimos años ha mostrado un esfuerzo en trabajar en su apertura y acercamiento a la sociedad. En cuanto al acceso a la información, pueden destacarse una serie de medidas tendientes a abrir sus puertas y poner a disposición de la ciudadanía gran cantidad de documentación. Uno de sus integrantes expresó que “la transparencia es de extraordinaria importancia en el mundo actual, porque todos los ciudadanos tienen derecho a conocer por qué razón se dictan las decisiones judiciales, cuáles son los fundamentos, cuál es su razonabilidad”.³² En ese orden, las Acordadas N° 35/03, 1/04 y 2/04, por ejemplo –hace ya más de 15 años– dispusieron la apertura a las partes y a la ciudadanía, de manera amplia, de la información tanto del trámite de las causas como del contenido de las sentencias.³³ Es destacable en ese *iter* la Acordada N° 15/13, que dispuso la publicación de todas las sentencias, acordadas y resoluciones administrativas de las cámaras federales y nacionales, y de los tribunales orales, en el Centro de Información Judicial de la Corte.

El criterio de la CSJN, con el que coincidimos, ha sido expuesto claramente en el sentido de que existe efectivamente un derecho a que las sentencias sean difundidas, expresando que “resulta esencial a todo sistema republicano la publicidad de los actos de gobierno, entre los que se encuentran las sentencias”.³⁴ En ese sentido, manifestó también que “el principio de publicación de las sentencias, como expresión de la regla republicana de publicidad de los actos de gobierno, está contemplado en el artículo 1 de la Constitución Nacional y en el artículo 14.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”, y agregó que

... la justicia debe ser administrada públicamente, y las sentencias deben expresar sus motivos, pues el propósito de la publicidad –que es la garan-

30. CSJN, Fallos: 316:1623, “K.W., M”, sentencia del 28/07/2005.

31. Conf. considerando de la Acordada N° 15/2013.

32. Lorenzetti, Ricardo, Discurso de inauguración de la XVI Cumbre Judicial Iberoamericana, 25 de abril de 2012. Disponible en: www.cij.gov.ar

33. También son destacables las Acordadas 15/11, 15/13 y 24/13, entre otras.

34. CSJN, Fallos: 316:1632, “Pérez Arriaga, A. c/Diario la Prensa S.A.”

tía de las garantías— consiste en impedir que los delegatarios de la soberanía abusen de su ejercicio en daño del pueblo a quienes pertenece.³⁵

Allí se dice que

... la regla republicana es la publicación de las sentencias con los nombres completos, y las excepciones son solamente las que se establecen en la Constitución Nacional, los tratados internacionales [...] y las leyes nacionales como las que se refieren a menores —ley 20.056— o a los enfermos de SIDA —ley 23.798— o las situaciones contempladas por el art. 164 del CPCyC.

Claramente la Corte encuadra la difusión de las sentencias judiciales como un derecho con sustento en la propia Constitución, y en la esencia de la República, dejando en claro que existen excepciones que deben ser consideradas. Y en tanto excepciones, agregamos, deben ser de interpretación restrictiva.

Ahora bien: uno de los puntos más complejos a tratar cuando nos referimos a la publicidad de las sentencias tiene que ver con su contracara, que es la posible afectación de otros derechos que podrían verse comprometidos como resultado de esa publicación. Por ello, las políticas de apertura de información deben ir acompañadas de ciertos recaudos en cuanto a la protección de esos datos.

Un análisis profundo de esta cuestión excede las limitadas márgenes de este escrito.³⁶ Sin embargo, nuestra intención es dejar planteada la complejidad que conlleva lograr un equilibrio que permita compatibilizar el derecho de acceso a la información con la privacidad e intimidad de las personas en el marco de ese delicado ajedrez de intereses encontrados, pasiones, virtudes y defectos que es el proceso.

En ese marco, es destacable el documento denominado “Las Reglas de Heredia —Reglas mínimas para la difusión de Información Judicial en Internet—”,³⁷ donde se propone una serie de principios destinados a regular esta materia. Las Reglas 5, 6, 7, 8, y 9, precisamente

35. *Ibídem*, Fallos: 328:2740, “K.W, M”, sentencia del 28/7/05.

36. Para una mayor extensión de estas ideas, ver Sá Zeichen, Gustavo, “El Derecho a la información y la actividad jurisdiccional. El Derecho ciudadano a acceder a las sentencias” (Partes I y II), en *Diario Constitucional* N° 167 y 168 del 09/10/17 y 23/10/17, respectivamente, DPI Cuántico. Disponible en: <http://dpicuantico.com>

37. Recomendaciones aprobadas durante el Seminario Internet y Sistema Judicial realizado en la ciudad de Heredia, Costa Rica, los días 08 y 09 de julio de 2003 con la participación de poderes judiciales, organizaciones de la sociedad civil y académicos

englobadas como “balance entre transparencia y privacidad”, sientan una buena síntesis de lo allí planteado. Se expresa que “prevalecen los derechos de privacidad e intimidad cuando se traten datos personales que se refieran a niños, niñas, adolescentes (menores) o incapaces; o asuntos familiares; o que revelen el origen racial o étnico, las opiniones políticas”, etc. —es decir, lo que podríamos encuadrar como “información sensible” en los términos del artículo 2 de la Ley N° 25236—. Y al respecto preceptúa que “en este caso, se considera conveniente que los datos personales de las partes [...] sean suprimidos, anonimizados o inicializados” —Regla 5—. Agrega que “en todos los demás casos se buscará un equilibrio que garantice ambos derechos” —Regla 7—.

Dichas reglas, encuadrables como *soft law* en tanto no obligatorias *per se*, han sido sin embargo adoptadas como de aplicación obligatoria por diversas jurisdicciones y entidades en nuestro país.³⁸

La Ley N° 26856, arriba mencionada, ratifica ese equilibrio al establecer que la publicación debe resguardar “el derecho a la intimidad, a la dignidad y al honor de las personas, y en especial los derechos de los trabajadores y los derechos de los niños, niñas y adolescentes” (art. 3).

La solución para los casos donde se tratan datos sensibles no es, desde ya, su no publicación, sino la protección de la intimidad y los derechos de las personas que podrían afectarse a efectos de alcanzar el ansiado equilibrio. Y ello es posible lograrlo mediante la eliminación del dato que permita referenciarlos. Así, la Dirección Nacional de Protección de Datos Personales —órgano rector en materia de protección de datos— dispuso que

... cuando se efectúen tratamientos de datos personales destinados a difusión pública que contengan datos sensibles en los términos de la Ley 25.326 o referentes a menores, incapaces, asuntos de familia y cualquier otra categoría de datos protegida por ley, deberá observarse la aplicación de procedimientos eficaces de disociación y/o de todo procedimiento riguroso de

de Argentina, Brasil, Canadá, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, República Dominicana y Uruguay.

38. Tales como Río Negro (Acordada N° 112/03 del ST); Neuquén (Acuerdo N° 4345/09 del ST); Córdoba (Acuerdo N° 618/11 del TSJ); Entre Ríos (Res. N° 75/14 del ST); Cámara Nacional en lo Criminal y Correccional Federal (Acordada N° 54/13), Procuración General de la Nación (Dictamen N° 15/07).

protección a fin de evitar la identificación del titular del dato, en defensa de sus derechos de intimidad o cualquier otro que se encuentre en juego.³⁹

Ahora bien, este derecho amplio al acceso desde lo sustancial no resuelve por sí mismo el problema práctico de su efectividad. El Poder Judicial y la producción jurídica en general no es parte de una solución a este gran problema, al aportar gran cantidad de *terabites* al mar tempestuoso de los datos con los que la humanidad hoy cuenta.

Este medio ambiente hipersaturado de datos es el generador del denominado “síndrome de fatiga por exceso de información”, también conocido como “de sobrecarga informativa” u “opacidad por exceso”. Aquí se observa una paradoja: cuantos más datos e información se “suben” al mundo digital, más difícil resulta encontrarla y procesarla por parte de los ciudadanos. Como afirma Diana Galetta, la “opacidad por confusión” puede causar, paradójicamente, desinformación.⁴⁰

El “síndrome de fatiga por exceso de información”, es lo que puede ocurrirle a una persona expuesta a una enorme cantidad de información, disponible de manera relativamente ilimitada, que puede ser generadora paradójica de una parálisis derivada de la imposibilidad de procesar y decodificar la gran cantidad de datos a los que puede acceder. Al problema del acceso se le agrega el problema de la decodificación y comprensión de la información.

Es que ese monstruoso volumen de datos e información no puede ser abordado de manera eficiente por las personas humanas sin ayuda de algunas herramientas. Ante este problema que enfrentan las organizaciones públicas y privadas, es necesario innovar. El desafío es múltiple: se necesita mayor apertura, sistematización, decodificación, facilitación, simplificación, sencillez y lenguaje claro, etcétera. Todos estos principios y postulados son claves para gestionar los datos e información que se produce en la Justicia.

Y aquí es donde aparecen la IA y las tecnologías emergentes y disruptivas como herramientas esenciales. Se trata de ayudar a que las

39. DNPDP Disposición N° 12/2010, del 18/06/2010.

40. Galetta, Diana U., “Transparencia y buen gobierno. Evaluación y propuestas a partir de la experiencia en la Unión Europea e Italia”, en *DILEMATA, Revista Internacional de Éticas Aplicadas*, Año 10, N° 27, 2018, p. 43; *Ibíd.*, “Digitalización y transparencia: ¿un “responsable de la transparencia” y su “asistente digital” como herramientas del buen gobierno del futuro?”, en *Revista Jurídica de Buenos Aires*, Año 43, N° 96 - 2018 - I.

personas procesen de manera más eficiente el volumen formidable de datos e información. En este escenario, se plantean varios interrogantes: ¿cómo lograr que el Estado ponga a disposición de los interesados el conocimiento de manera efectiva?; ¿de qué *otra* manera se puede abrir la Justicia?; ¿cómo hacer para simplificar y optimizar el acceso a los datos, a la información y a los patrones de información que genera la justicia?; o bien, ¿cómo hacemos para que los ciudadanos puedan acceder a respuestas concretas, útiles, sencillas, claras y específicas?

Es decir, ¿cómo pasamos del dato a la información y de esta al conocimiento? Esa es la gran pregunta.

Las respuestas tienen múltiples aristas pero, para concretarlo en una propuesta, podríamos decir que una solución posible –de entre muchísimas, conocidas y seguramente por conocer en poco tiempo– es optimizar la apertura judicial a partir de algunas herramientas de IA, algunas más complejas, otras más “simples”. Entre estas últimas encontramos la figura del “asistente”. Hablamos de una *entidad* que debe asumir esa tarea y que permite lograr mejores resultados. Veamos con mayor detalle.

El modelo de “asistente humano” existe en algunos sistemas comparados. Por ejemplo, bajo la forma de “responsable”, como ocurre en materia de procedimiento administrativo en Italia, donde se instituyó una figura encargada de ser el referente del ciudadano a lo largo del procedimiento, que acompaña a la persona –que carece de la competencia y las posibilidades para hacerlo– en el camino para informarse sobre los procesos políticos y administrativos.⁴¹

Ahora bien, la “apertura asistida” que proponemos se basa en sistemas de inteligencia artificial, que pueden y en muchos casos *deben* convivir con asistencia e intervención humana. Por eso podríamos hablar de “asistencia híbrida” a partir de combinar sistemas de IA con asistencia humana. En este paradigma que planteamos, la asistencia mediante IA tiene varios niveles según dos grandes factores: 1) la apertura que se proponga; y 2) la relación con las necesidades del ciudadano y de los operadores jurídicos.

Como si se tratara de abrir un gran dique que contiene una masa de agua descomunal –sentencias, acordadas, información administra-

41. *Ibidem*, “Transparencia y buen gobierno...”, *op. cit.*, p. 143; “Digitalización y transparencia...”, *op. cit.*

tiva, información institucional, información al ciudadano y las partes, guías judiciales, orientación al ciudadano, a las víctimas, etc.– es necesario que exista una dosificación y una filtración del agua que pasa por él. Como veremos, este tipo de asistencia puede ayudar a aportar a la apertura de datos la dosis, la precisión y la accesibilidad necesarias para satisfacer el auténtico objetivo de dicha apertura: permitir el acceso al conocimiento por parte del ciudadano.

Una solución tecnológica: los agentes conversacionales (*chatbots*). Hacia un modelo de “apertura asistida mediante sistemas de IA”: la innovación como soporte de la transparencia

La “apertura asistida” puede ser una solución precisa para este problema, aportando de manera eficaz a la inclusión y al acceso a la información por medio de la innovación.

Es preciso avanzar con la innovación favoreciendo la inclusión (innovación inclusiva). Y aquí entra en acción la inteligencia artificial como un instrumento al servicio de la justicia y de los derechos.

En un sentido amplio, este enfoque se vincula con un nuevo paradigma tecnológico que se llama inteligencia en la interfaz. Desde esta óptica, la interfaz⁴² puede saber mucho sobre el usuario, entenderlo en contexto, ser proactiva y volverse mejor con la experiencia. Para comprenderlo mejor, veamos cómo se desarrollan las vinculaciones en el mundo digital.

Por un lado, existe un sistema mediante el cual el usuario elige el recorrido y la tecnología une los puntos, como ocurre con los hipervínculos. Por otra parte, se encuentra el llamado “portal”, en donde el usuario elige un canal y la tecnología le transmite el contenido. En tercer lugar, hallamos a uno de los más usados: los motores de búsqueda (el más famoso, por ejemplo, es Google). Aquí el usuario establece qué quiere buscar y la tecnología se encarga de encontrar contenido relevante y de calidad para poner a disposición del requirente.

42. Cuando se habla de sitios *web*, se denomina interfaz al conjunto de elementos de la pantalla que permiten al usuario realizar acciones sobre el sitio *web* que está visitando. Por lo mismo, se considera parte de la interfaz a sus elementos de identificación, de navegación, de contenidos y de acción.

Por último, existe un método más eficiente, evolución directa del anterior: la inteligencia en la interfaz. Aquí el usuario simplemente interactúa (puede ser incluso hablando o “chateando” como si fuera una aplicación de mensajería instantánea como Whatsapp) y la tecnología resuelve los problemas mediante conexiones con diferentes sistemas que pueden responder a las necesidades del usuario a partir del aprendizaje.⁴³ Es conocido el desarrollo de Apple en sus celulares iPhone: el asistente de voz llamado Siri. Cuando se activa, se le puede preguntar diversas cuestiones, responde y hasta puede agendar en el calendario del usuario una reunión con solo pedirselo. También es el caso de Prometea –al que haremos mención más abajo– que se ubica en este nuevo paradigma. Según pudo advertirse del análisis, la inteligencia en la interfaz –a través de sistemas de inteligencia artificial– puede impactar de manera decisiva para garantizar ciertos derechos de acceso, incluso –de modo especialmente útil– en casos de personas más vulnerables o con discapacidad.

En este punto, podemos efectuar una síntesis a partir de distinguir algo así como tres “capas” en las que se puede innovar a partir del uso de la inteligencia artificial aplicado a “asistentes virtuales”, en aporte al concepto de justicia inteligente y abierta.

Primer nivel de apertura asistida (básico). La idea central aquí es reducir *clicks*, pasos y apertura de “ventanas” en el mundo virtual, para que el asistente digital sea quien ahorre tiempo y “burocracia digital” en la obtención de la información en general. La “inteligencia” aquí está puesta en lograr mayor eficacia en el acceso a información estática que suele alojarse en el ciberespacio. En este nivel, entre otros, podemos encontrar como ejemplos la facilitación de información básica de la organización, de trámites, turnos, y cuestiones vinculadas a formularios para trámites específicos, siempre de manera general, no personalizada y vinculada a facilitar el acceso a la información de manera más amigable.

En esta primera fase de avance encontramos el modelo “Hansel y Gretel”. Aquí el usuario elige el camino paso a paso y la tecnología

43. Sobre la inteligencia en la interfaz, ampliar en Gruber, Tom, “Intelligence at the Interface: Semantic Technology and the Consumer Internet Experience”, presentación en la Semantic Technologies Conference, mayo de 2008. Disponible en: <http://tomgruber.org/writing/semtech08.pdf>; <http://tomgruber.org/technology/intraspect.htm>

une los puntos, como ocurre con los hipervínculos. El rol del usuario implica continuar el recorrido hecho por los enlaces, mientras que la tecnología se limita a conectar los distintos elementos en Internet. Por eso también se lo llama “migas de pan en el bosque”.

Un ejemplo de esto es el *chat* de la Ciudad, Boti, que permite efectuar consultas y resolver inquietudes de modo general las 24 horas.⁴⁴

En materia judicial, un *bot* de conversación en la página oficial del Poder Judicial permitiría darle a la ciudadanía de manera sencilla e intuitiva información relevante de diverso orden, desde cuestiones institucionales acerca del Poder Judicial hasta direcciones y teléfonos de oficinas judiciales, lugares de atención jurídica gratuita, o cómo iniciar una denuncia, reclamo o pretensión por vía judicial.

Segundo nivel de apertura asistida (intermedio). Aquí la idea básica es orientar al ciudadano de manera personalizada frente a determinadas interacciones que se generan en el ámbito judicial. En este nivel se busca una respuesta individualizada ante una consulta particular del ciudadano, y se refiere esencialmente a brindar información útil dentro de los trámites y gestiones que involucran al interesado y orientarlo ya no solo con información general, sino conducirlo directamente a la resolución del planteo. Pasamos de la información cruda a la información personalizada y a la transacción. Tal es el caso de la aplicación implementada por la Ciudad de Buenos Aires para operar vía teléfono inteligente, el BA147, en tanto guía para el interesado de cómo acceder a determinado servicio o información, acompañándolo para alcanzar el resultado deseado.

Es el modelo “portal” en donde el usuario elige un canal y la tecnología le transmite el contenido, como ocurriría en el *broadcasting*. En este caso, la tecnología permitía un flujo de datos constante, sin interrupciones, a partir del cual los usuarios podían comunicarse o adquirir información.

En materia judicial, por ejemplo, podría usarse cuando la persona recibe una cédula de notificación y desea conocer cuestiones básicas en torno a esa intimación judicial en particular. Podría aplicarse también como herramienta de información del ciudadano, cuando posee

44. Disponible en: <https://www.buenosaires.gob.ar/jefaturadegabinete/noticias/boti-el-chat-del-gobierno-de-la-ciudad-de-buenos-aires-ganador-en-la>

cuestiones litigiosas o que pueden devenir en litigio, que permita darle una orientación útil acerca de cuál es su situación contextualizada o conocer de modo simple y con información accesible y fácil, “en qué estado está su causa”.

Tercer nivel de apertura asistida (avanzado). En este nivel, se pretende que el asistente digital pueda ser capaz no solo de dar información –general o particularizada– o de brindar ayuda y guía en la realización de determinadas gestiones y trámites, sino ya de acceder, reconocer patrones y luego asistir al ciudadano en cuestiones más complejas. Por ejemplo, desde un mero análisis estadístico –como cuántas sentencias dictó un tribunal en materia de caducidad y con qué estándares de respuesta jurídica– hasta cuestiones de inteligencia predictiva, como el análisis de una posible respuesta judicial a un caso concreto, sobre la base de antecedentes y patrones de respuestas de casos similares, como ya existe, por ejemplo, con el sistema –privado– Watson.

En esta tercera fase, aparece la lógica de los motores de búsqueda o “palabras mágicas”, en donde el usuario establece qué quiere buscar, y la tecnología encuentra contenido relevante y de calidad para devolver. En este caso, puede citarse el gran ejemplo: Google. Esta empresa ha indexado y organizado el contenido de Internet de forma que es posible acceder a los contenidos más importantes a partir de brindarle solo algunas palabras relativas a lo que se busca.

Actualmente, los sistemas de inteligencia artificial pueden realizar estas tareas; de modo que sería posible aplicarlas en el ámbito judicial. En el caso del Ministerio Público Fiscal, se evaluó la utilización de Prometea para tales fines.

Ahora bien, estos niveles, por otra parte, no son excluyentes. Por el contrario, la idea es sumar “capas de apertura asistida” que permitan mejorar progresivamente la calidad en el acceso al conocimiento y a los resultados, optimizando los derechos de acceso que están en juego. Incluso, además de alcanzar otras ventajas vinculadas con la apertura y la accesibilidad, los sistemas de IA son claves para garantizar el acceso a personas con discapacidad.

Por ejemplo, un sistema inteligente capaz de detectar el contenido relevante de un sitio *web*, o de un documento, y transmitirlo de forma acorde a las necesidades particulares de cada persona es uno de los beneficios que el desarrollo de la inteligencia artificial puede lograr. A

modo de ejemplo, la utilización de reconocimiento de imágenes para describir lo que se encuentra presente en ellas sería una herramienta útil para las personas con discapacidad visual.

La “apertura asistida” que proponemos se potencia con herramientas que tornan a la interfaz más cercana, amigable y “humanamente manejable” –tecnología “a escala humana”–. Para ello puede ser muy útil una aplicación tecnológica ya referida, y que puede ser una herramienta relevante para ayudar de manera sencilla a los ciudadanos a hacer de la Justicia un poder más transparente, colaborativo y participativo: el “asistente conversacional”.

Supongamos, nuevamente, que se quiere acceder a una sentencia o a información estadística sobre cómo se resuelve actualmente un determinado caso según los criterios más difundidos, o de tribunales de mayor rango. Esto puede fácilmente concretarse mediante un agente conversacional –del tipo Siri, del iPhone o el asistente de Waze para el tráfico– que luego de algunas preguntas o interacciones, el sistema presente la información para que se pueda leer o descargar donde uno se encuentre. Eso sería, sin dudas, simplificar de modo inédito el acceso a la justicia. Aunque suene irreal, desde el plano tecnológico es relativamente fácil de implementar, aunque sea un poco más complejo desde otros ángulos: por ejemplo, lograr que la información sea interoperable, que exista una adecuada gobernanza de datos, que se garantice acceso a Internet, que se capacite y forme a las personas para trabajar en su desarrollo y a los ciudadanos a adaptarse a este tipo de interacciones, etcétera.

En esencia, la lógica de un agente o asistente conversacional –también llamado *chatbot*– responde a un nuevo paradigma que se desarrolló a fines de la década pasada. Uno de sus impulsores es Tom Gruber,⁴⁵ cofundador de la empresa Siri Inc. (2007), creadora de la Inteligencia Artificial del mismo nombre, que luego fue adquirida por Apple en 2010. El concepto para definir un asistente personal basado en IA se vincula con la “inteligencia en la interfaz”. Esto implica que la interfaz sabe mucho sobre el usuario, lo entiende en contexto, es proactiva y se vuelve mejor con la experiencia.⁴⁶ La inteligencia en la interfaz cambia

45. Disponible en: www.tomgruber.org y, especialmente, en: <http://tomgruber.org/bio/bio.htm>

46. Gruber, Tom, “Intelligence at the Interface...”, *op. cit.*

el paradigma con el cual se interactúa en Internet, paradigma de la inteligencia en la interfaz, el usuario simplemente interactúa de modo “natural” y la tecnología resuelve los problemas de gestión de la información. Estos asistentes están comenzando a ocupar un rol central en la organización 4.0. Esta modalidad de asistencia virtual, además de favorecer un acceso más rápido a la información, permite organizar calendarios y gestionar diversas tareas. Todo depende, en gran medida, de cuál sea el sistema de inteligencia artificial que lo sustenta.

Para ver en acción una versión básica de estos sistemas en el sector público, puede accederse al ya citado “BA147”, el asistente virtual del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Este *chatbot* se presenta como un primer punto de acceso para obtener información de los servicios estatales, orientación en general, requerir ayuda para solicitar turnos, realizar solicitudes, ubicarse en la ciudad, saber dónde es posible estacionar y dónde no, y eventualmente, para evacuar ciertas dudas relativas a los servicios públicos del estado local.

Ahora bien, la simplificación que producen estos asistentes digitales es muy importante frente a los escenarios burocráticos clásicos, a lo que se aduna la ya mencionada *big data*. Demasiado importante como para el que propio Poder Judicial no los observe con atención.

Básicamente, los agentes conversacionales optimizan radicalmente la ecuación ciudadano-servicios. Que las personas puedan acceder a información de modo extremadamente sencillo, respondiendo dos o tres preguntas, “chateando”, interoperando con agentes automáticos que lo orienten y le permitan alcanzar la información que buscaban de modo rápido, intuitivo y eficaz, constituye un aporte enorme a la pretendida “accesibilidad” ciudadana al acervo de datos y servicios estatales.

Debemos tener algo presente en todos estos casos: facilitar el acceso no significa que los usuarios necesariamente estén contentos o satisfechos con las respuestas de estos agentes conversacionales. Existen estudios que demuestran lo contrario.⁴⁷ Sin embargo, las utilidades que pueden proporcionar estos “sabuesos artificiales” van mucho

47. Luger, Ewa; Sellen, Abigail, “Cómo tener un PA realmente malo: el abismo entre la expectativa del usuario y la experiencia de los agentes conversacionales”, en Actas de la Conferencia CHI 2016 sobre Factores Humanos en Sistemas Informáticos, ACM, 5286-5297, 2016. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/2084991-prometea-una-inteligencia-artificial-paraayudar-a-la-justicia-portena>

más allá de una simple asistencia y sin dudas facilitan, orientan y permiten acceder a la información de manera inmediata, ordenada y útil.

Complejizando un poco más en análisis, es posible entrar –brevemente– en el modo de “interpretar al usuario” de los agentes conversacionales. En tal camino, es posible realizar una clasificación según su complejidad y avance.

El primer tipo es el más básico y el que más se ha usado en estos últimos años. Se entrena al sistema a partir de preguntas preconfiguradas, a la vez que se ofrece en la misma pantalla preguntas más frecuentes sobre ciertos temas o los servicios más usuales, procesando el lenguaje para interpretar el deseo del usuario mediante una técnica de *machine learning* que interactúa con el interesado mediante un diálogo dirigido por preguntas. El BA147 es un ejemplo de este sistema.⁴⁸

La segunda versión de estos agentes conversacionales se vincula con sistemas de inteligencia artificial más complejos (redes neuronales profundas). Aquí se pueden generar diálogos abiertos, porque las redes suelen modelar conversaciones como una cuestión de predicción de la siguiente oración o de la posible respuesta sobre la base de la conversación anterior.

La tercera versión, la más sofisticada de estos agentes conversacionales, es la que recientemente presentó un equipo de investigadores de Microsoft y algunas universidades. Aquí se presenta un modelo de diálogo basado en imágenes que combina el reconocimiento de escenas y sentimientos con un modelo de lenguaje natural. La idea es que el agente conversacional pueda interpretar y expresar más “emoción” y para eso se permite incluir información visual en la conversación (distintas imágenes, objetos, escenas y expresiones faciales). El sistema fue entrenado y probado hace un tiempo en un millón de conversaciones reales en las redes sociales.⁴⁹

En este modelo avanzado de agente conversacional, las preguntas y respuestas se contextualizan. Según los investigadores, la “conexión a tierra” de la imagen genera respuestas significativamente más informativas, emocionales y específicas. Incluso, otras investigaciones

48. Disponible en: <http://www.buenosaires.gob.ar/>

49. Huber, Bernd; McDuff, Daniel; Brockett, Chris; Galley, Michel; Dolan, Bill, “Generación de Diálogo Emocional usando la Imagen-Puesta a Tierra”. Disponible en: https://www.microsoft.com/en-us/research/uploads/prod/2018/04/huber2018chi.small_.pdf

señalan que estos agentes deben ser informativos y empáticos para participar en conversaciones.⁵⁰

Más allá de las diferentes modalidades de agentes conversacionales, lo cierto es que a través de ellos se puede facilitar la interacción entre la explosión de información y el ciudadano. Mediante esta “inteligencia en la interfaz”, el usuario simplemente interactúa con la organización estatal ya sea hablando tal como sucede con Siri de Apple, Alexa de Amazon, Prometea del Ministerio Público Fiscal de la CABA, o bien chateando con esos mismos sistemas, mediante agentes conversacionales tipo Whatsapp.

Sobre esta base, se puede reforzar el desarrollo del paradigma de justicia abierta, inteligente e inclusiva (Justicia 4.0).

Otro gran problema para la apertura de la Justicia: la ineficiencia en el tratamiento de la información

Desde luego, no es del caso extendernos aquí sobre estos problemas, y no es nuevo decir que resulta un serio inconveniente de funcionamiento del Estado el déficit en el tratamiento de la información, donde la Justicia no es la excepción.

Se advierte una crisis crónica de confianza en la Justicia, basada en esa deslegitimación de percepción con fundamento en un descreimiento que hunde sus raíces en elementos comprobables como las reales dificultades en el acceso a la información y en la comprobada falta de transparencia,⁵¹ las situaciones de privilegio y parcialidad y la ineficacia en general, especialmente en la investigación y sanción de

50. Para ampliar sobre el tema, ver: Bickmore, Timothy; Casell, Justine, “Agentes relacionales: un modelo e implementación de la construcción de la confianza del usuario”, en *Actas de la Conferencia SIGCHI sobre Factores Humanos en Sistemas Informáticos, ACM*, 396-403, 2001, pp. 293-327; Bickmore, Timothy; Picard, Rosalind, “Establecimiento y mantenimiento de relaciones humano-computadora a largo plazo. Transacciones de ACM en interacción computadora-hombre (TOCHI) 12, 2, 2005, pp. 293-327; Casell, Justine; Bickmore, Tim; Campbell, Lee; Vilhjálmsón, Hannes; Yan, Hao, “Conversación como un marco de sistema: diseño de agentes conversacionales encarnados. Redacción de agentes conversacionales”, 2000, pp. 29-63. Disponible en: https://dpicuantico.com/libros/prometea_oea.pdf

51. La propia ONU, al referirse al Objetivo de Desarrollo Sostenible 16, y como referencia mundial, diagnostica que “el Poder Judicial y la Policía están entre las instituciones

ilícitos cometidos en perjuicio del Estado, así como la evidencia de deficiencias graves en su funcionamiento (déficit en el acceso, demoras, inadecuado sistema administrativo, insuficiente capacitación e infraestructura),⁵² entre otras muchas. Muchos de esos problemas hunden sus raíces en el ineficiente modo de tratamiento de la información y generan, en conjunto, el estado de deslegitimación y falta de gobernanza general del sistema.

Veamos a continuación algunos de los modos en que la tecnología puede ayudar a ser más eficiente en esa tarea.

Una propuesta de solución desde la innovación. El Ministerio Público Fiscal de la Ciudad de Buenos Aires y el caso “Prometea”

Ahora bien, todo lo que aquí exponemos, no es –del todo– mera especulación teórica. Por el contrario, la inteligencia artificial es una realidad que está en pleno desarrollo en nuestro sistema judicial de una forma inédita, aun considerando el ámbito internacional. Nos referimos al caso Prometea.

Prometea⁵³ es una IA creada en Argentina en el ámbito del Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que combina predicción con diferentes capas de asistencia digital. Utiliza

más afectadas por la corrupción”. Disponible en: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/peace-justice/>

52. Debilidades ya puestas de manifiesto hace tiempo por la Mesa Sectorial de Justicia de la iniciativa de “Diálogo Argentino”, Documento final, 2002, apartado I. En igual sentido, Lorenzetti, Ricardo, “Políticas de Estado para el Poder Judicial”, discurso en la II Conferencia Nacional de Jueces, agosto de 2007; Elena, Sandra; Bohmer, Martín; Chayer, Héctor, “Reforma de la Justicia: propuestas para garantizar el acceso igual a derechos ciudadanos”, *Documento de Políticas Públicas / Recomendación N° 117*, CIPPEC, abril de 2013, p. 2.

53. Ampliar en Corvalán, Juan, *PROMETEA: Inteligencia Artificial para Transformar Organizaciones Públicas*, Buenos Aires, Editorial Astrea, 2018. Disponible en: https://dpicuantico.com/libros/prometea_oea.pdf; INTAL (Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe), *Algoritmolandia: Inteligencia Artificial para una Integración Predictiva e Inclusiva de América Latina*, Buenos Aires, Planeta, 2018; Estevez, Elsa; Linares Lejarraga, Sebastián; Fillottrani, Pablo, *Prometea. Transformando la administración de Justicia con herramientas de inteligencia artificial*, Nueva York, Banco Interamericano de Desarrollo, 2020; Diario *La Nación*, “Prometea: una inteligencia artificial para ayudar a la Justicia porteña”, 24/11/2017. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/2084991-prometea-una-inteligencia-artificial-para-ayudar-a-la-justicia-portena>, entre otras fuentes.

técnicas de IA para facilitar la interfaz del usuario y para realizar un análisis con inferencia predictiva de la solución jurídica a recomendar. Además de su uso en la Fiscalía, el sistema fue entrenado para intentar mejoras en otros procesos dentro del MPF –por ejemplo, en materia de redacción y confección de pliegos de compras– así como para prestar ayuda en otras organizaciones públicas, como el Registro del Estado Civil y Capacidad de las Personas de la Ciudad de Buenos Aires y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), y gracias a la firma de convenios gratuitos de colaboración entre estas entidades y el Ministerio Público Fiscal.

Como ha referido el BID respecto de esta herramienta innovadora,

... consiste en un sistema de *software* que tiene como cometido principal la automatización de tareas reiterativas y la aplicación de IA para la elaboración automática de dictámenes jurídicos basándose en casos análogos para cuya solución ya existen precedentes judiciales reiterados. Esta herramienta le ha permitido a la Fiscalía incrementar la eficiencia de sus procesos de manera significativa. Entre los ejemplos de los beneficios de PROMETEA cabe citar la reducción de 90 minutos a 1 minuto (99%) para la resolución de un pliego de contrataciones, de 167 días a 38 días (77%) para procesos de requerimiento a juicio, de 190 días a 42 días (78%) para amparos habitacionales con citación de terceros, entre otros.⁵⁴

Esta mejora en los tiempos permitió, por ejemplo, que los empleados y funcionarios dedicados a realizar las tareas automatizadas pudieran dedicar más tiempo y atención a aquellos casos más complejos que requieren un análisis más profundo, mejorando la calidad de sus dictámenes en estos casos específicos.

Bajo la técnica de lo que se conoce como aprendizaje automático supervisado, Prometea es una “optimizadora exponencial” de los procesos burocráticos. Pero además, este sistema de IA es una combinación de tres capas de innovación que funcionan en conjunto.

Primero: utiliza el enfoque de pantalla integrada, elimina *clicks* y la apertura de múltiples ventanas en el ordenador. En una única pantalla, el usuario tiene a disposición todos los recursos necesarios para realizar su trabajo.

54. Estevez, Elsa; Linares Lejarra, Sebastián; Fillottrani, Pablo, *Prometea. Transformando...*, op. cit., p. 4.

Segundo: funciona como asistente virtual, a partir del reconocimiento de voz o de procesamiento de lenguaje natural (tipo *chatbot*). De ese modo, logra controlar cuestiones relativas a plazos y formas en relación a todos los expedientes judiciales sobre los cuales se dictamina ante el Superior Tribunal de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires. Por ejemplo, a partir de cinco preguntas, es capaz de completar de forma íntegra el dictamen del fiscal por el que se debe rechazar un recurso por extemporáneo.

Tercero: funciona de manera predictiva. En pocos segundos logra obtener la solución aplicable a partir de ingresar solamente el número de caso –actuación– a resolver. Esta tarea la lleva a cabo a partir de la lectura y el reconocimiento de patrones de las decisiones judiciales de las anteriores instancias que se encuentran disponibles en la *web*. Para los supuestos en que decida aplicarse, Prometea automatiza una proporción muy alta del trabajo de un fiscal dedicado a la resolución de un caso. Esto se debe a que en los casos en que se logra predecir la solución, se facilita y mejora la calidad del trabajo del fiscal. A partir del ingreso de un conjunto de datos mínimos, en primer término el sistema identifica el expediente. Una vez que lo encuentra, clasifica automáticamente a qué tipo de proceso pertenece, busca los antecedentes y confecciona el proyecto dictamen jurídico que, previo control, revisión y determinación de corrección para el caso por parte del fiscal, se elevará a consideración de los jueces.

De ese modo, luego de finalizadas estas tareas automáticas, el fiscal solo debe revisar el documento preparado por el sistema y hacer las correcciones que crea pertinentes. Es decir que el primer proyecto de documento es generado automáticamente por la IA en pocos segundos. Ello significa que la herramienta funciona como un asistente predictivo que apoya la labor de la Fiscalía, pero no sustituye ni reemplaza la inteligencia humana en la toma de decisiones.

En síntesis, es un sistema de *software* que tiene como cometido principal la automatización digital de procesos de tareas reiterativas y la aplicación de IA para la elaboración predictiva de dictámenes jurídicos en los casos análogos para cuya solución ya existen precedentes judiciales reiterados. El componente más innovador del programa es precisamente este último, es decir, la herramienta desarrollada para facilitar el trabajo de la Fiscalía, que busca automatizar el modelo de

dictamen jurídico más adecuado. Actualmente se encuentra especialmente en uso en materia de amparos habitacionales, que representa aproximadamente 2/3 de los casos que llegan a resolución de la Fiscalía General en materia Contencioso administrativa.

Si bien existen otras aplicaciones de Prometea, esta funcionalidad es la más relevante en lo que se relaciona con la IA.

Como particularidad relevante del sistema, es de resaltar que no funciona como un algoritmo de caja negra (esto es, no se desconoce cómo es su lógica interna o cómo funciona), sino que su “razonamiento” es completamente trazable y permite explicar de modo relativamente simple cómo se arriba a una determinada propuesta de solución.

En conclusión, la Justicia 4.0 es posible y sirve como experiencia para extender la innovación hacia otros procesos, esencialmente en la ecuación ciudadano-operador jurídico-Poder Judicial. Sistemas que utilicen inteligencia artificial en la interfaz, como lo es “Prometea”, pueden ser aplicados para servir de “asistente virtual” para que los ciudadanos realicen un acercamiento intuitivo, fácil, directo y amigable con el Poder Judicial, favoreciendo una “apertura asistida” de la Justicia. Esa asistencia debe ser realizada por múltiples canales, incluido –especialmente– el tradicional contacto “humano a humano”.

Con respecto al rediseño de estructuras y procesos organizacionales que son indispensables para encarar proyectos como este para obtener mejoras en la eficiencia, se observó que, a partir de la digitalización, el personal comenzó a realizar otro tipo de tareas de mayor complejidad cognitiva y más estratégicas para la organización.

En particular, el tiempo ganado permite a empleados, funcionarios y magistrados dedicarse a investigar y analizar con mayor profundidad aquellos casos excepcionales que se apartan de los casos comunes y en los cuales se puede hacer una recomendación predeterminada por las sentencias emitidas en casos anteriores. De esta forma, dedican su esfuerzo a resolver de manera más efectiva y justa los casos más complejos. Asimismo, disponen de tiempo para poder pensar estratégicamente cómo agregar valor a las tareas que realizan; por ejemplo: cómo seguir mejorando otras labores; de qué forma automatizar nuevos procesos; identificar, analizar y considerar la adopción de buenas prácticas.

Asimismo, disponen de más tiempo para tener una mirada por encima de las tareas del día a día y planificar y ejecutar tareas más es-

tratégicas, que antes no se realizaban justamente por falta de tiempo; por ejemplo, mejoras de procesos, estudio y adopción de buenas prácticas internacionales relacionadas con la misión organizacional, y capacitación, entre otras. Estas últimas nuevas tareas se destacan como beneficios indirectos de la adopción de Prometea y están relacionadas con la generación de valor público para la institución.⁵⁵

Es valioso empoderar a los integrantes del Poder Judicial para que utilicen el tiempo ganado por la reingeniería y automatización de tareas en pensar estratégicamente cómo seguir agregando valor a la organización, profundizando los cambios culturales ya logrados⁵⁶ y prestar un mejor servicio a la ciudadanía incluso –paradojalmente– más personalizado y humano.

Si bien esta IA es desarrollada en una primera etapa para el uso de los agentes públicos que trabajan con actuaciones –*back office*– es posible y necesario desarrollar estos sistemas para que estén también al servicio del ciudadano bajo la modalidad de asistencia virtual –*front office*–.

No tiene sentido sostener la apertura en cuanto a flujo de información si en el caso del organismo público no genera mecanismos de tratamiento eficiente de la información que recibe del flujo con el ciudadano. La colaboración y la participación ciudadana no tienen destino si se trata solo de “hacer llegar información” al Estado para que este luego no haga nada con ella. Por eso, el debido tratamiento de la información y el logro de resultados mejores, de manera más rápida y con soluciones más justas y razonables, es parte indispensable del concepto de Gobierno Abierto.

El tratamiento adecuado de la información fruto de la interacción con el ciudadano en el marco del Gobierno Abierto, para darle una respuesta justa, razonable, rápida y adecuada a sus pretensiones, también es apertura.

Otra propuesta concreta para repensar el problema de la ineficiencia en el tratamiento de la información: el caso PretoríA

En Colombia, cada 2,5 minutos un ciudadano vulnerable interpone un recurso judicial llamado “tutela”, similar a nuestra acción de amparo,

55. *Ibíd*em, p. 11.

56. *Ibíd*em, p. 75 y ss.

medida judicial urgente para la protección de derechos fundamentales violentados con patencia. Muchas de estas decisiones, miles, llegan al máximo tribunal del país, la Corte Constitucional, lo que provoca serias dificultades para su resolución, dada la congestión que provoca el número y la complejidad de los asuntos, tantos que incluso se pone en juego la vida y la salud de los recurrentes; 207.368 de las 620.000 causas presentadas en 2019 provienen de ciudadanos vulnerables que recurren a esta acción como última instancia para acceder a servicios de salud.

Lo cierto es que ese efecto tsunami, y la carencia de un sistema adecuado de tratamiento de esa información para su clasificación y gestión, puede llevar en muchos casos a que la respuesta llegue demasiado tarde.

Por eso, en una iniciativa pionera en un máximo tribunal, la Corte Constitucional, con colaboración de la Universidad del Rosario y de la Universidad de Buenos Aires, desarrolló PretorIA, un sistema experto con múltiples funciones que se puede comandar desde una plataforma *web* convencional o través de un asistente inteligente.

El sistema es capaz de agrupar, analizar y clasificar información de las más de 2700 causas diarias que recibe la Corte. Antes de la aplicación de esta tecnología, una sola persona empleaba al menos un día en leer 30 expedientes para encontrar patrones similares que le ayudaran a definir la prioridad y el criterio de los despachos judiciales. Simple ecuación: 1 persona: 30 expedientes. Ingreso diario promedio: 2700 expedientes. Linealmente, solo para poder clasificar los expedientes ingresados en el mismo día, se requerirían 90 personas.

Con PretorIA se pueden procesar las sentencias digitalizadas en segundos y mostrar sus características y criterios clave. Si un juez introduce por ejemplo diversas variables como “niñez”, “pobreza extrema” o “madres lactantes” y elige un lapso de tiempo determinado, el sistema lee miles de sentencias, cruza la información y arroja resúmenes que antes tenía que evaluar y redactar de forma manual, con una tasa de acierto estimada, en una primera etapa, del 90%.

En el ámbito de los procesos judiciales, resulta difícil hablar de *big data*. Por lo general, los datos con los que se cuenta para desarrollar una tarea predictiva están bajo lo que se conoce como *small data*. Por tanto, las redes neuronales no resultan muy útiles para lograr tasas de acierto razonables.

Bajo un enfoque de predicción de caja blanca y estos entornos de *small data* puede enmarcarse el desarrollo de PretorIA. Se trata de un sistema predictivo que integra soluciones de automatización, para ayudar en el proceso de selección de acciones de tutela decididas por más de 5400 jueces y juezas y que son remitidas a la Corte Constitucional de Colombia para su revisión (aun de oficio).

La predicción de caja blanca se basa en la subespecie *topic model*, dentro del género “Clasificación”. Recordemos que esta técnica se basa en análisis estadísticos, que permiten identificar temáticas y subtemáticas en grupos de documentos de textos. En una explicación desprovista de todo tecnicismo informático, se trata de una rama de la IA que es muy útil para el procesamiento del lenguaje natural especializado. Mientras que las personas arman los *data sets* para etiquetar y clasificar la información, quienes programan a partir de la técnica de *topic model* intentan buscar correlaciones entre palabras, frases o conjuntos de palabras o frases, a partir de “agregar” o “aumentar” el texto original, a través de introducir símbolos o letras. También se emplean “atajos” para descartar puntos, comas y otras palabras o símbolos, y de esa forma detectar otras posibles correlaciones asociadas a decisiones, criterios, hipótesis fácticas o categorías.

Estas correlaciones son sometidas a iteraciones a partir de usar *data sets* de entrenamiento, y luego se van refinando las palabras clave (*keywords*) hasta alcanzar tasas de acierto deseadas o razonables (más de un 80%). Por ejemplo, en el caso de PretorIA se seleccionó una muestra de 2500 sentencias, y se elaboraron 7 *data sets*, a partir de un conjunto de sentencias aleatorias y sin previa clasificación.

Los primeros tres *data sets* de sentencias sirvieron para entrenar y alimentar PretorIA. Con el primer *data set* analizado, se realizó el primer *input* para el predictivo. Ahora bien, cuando se comenzó a trabajar en la gobernanza de datos, se completó la base de datos y se la envió a la Corte Constitucional a fin de que realicen los controles pertinentes. Así, se pudo observar que hubo discordancias entre lo que ellos consideraban al enumerar los criterios y lo que el equipo de gobernanza de datos pudo interpretar en relación con su alcance. Por este motivo fue necesario profundizar en ciertas definiciones y realizar los ajustes pertinentes.

Hasta aquí, téngase en cuenta que definir y precisar los criterios a seleccionar en las sentencias llevó más de 40 días de trabajo en

conjunto, entre el equipo de trabajo del Laboratorio de Innovación e Inteligencia Artificial (IALAB) de la UBA-Derecho, abogados y abogadas de la Universidad del Rosario y un grupo de delegados de todos los magistrados y magistradas de la Corte Constitucional de Colombia. Este proceso es crítico y define, en gran medida, la legitimidad y la utilidad del sistema.

El tiempo promedio en horas de lectura, doble control y detección de *keywords* en cada sentencia fue de 36 minutos en el caso del proyecto PretorIA. Algo similar ocurre con Prometea en otros proyectos. Adviértase que se trata de: 1) una primera lectura, análisis de las sentencias e identificación de criterios que conlleva 16 minutos en promedio; 2) el primer control sobre los criterios identificados en cada sentencia fue de 16 minutos; 3) el segundo control que recae sobre el primero fue de 9 minutos en promedio.

Estas tareas están presentes en casi todos los ámbitos del sector público, porque muchas personas, empleados o funcionarios deben correlacionar, detectar y clasificar datos, criterios, hipótesis fácticas y diversas cuestiones para que luego se puedan tomar decisiones en el marco de procesos judiciales. Un sistema bien entrenado como PretorIA logra detectar 33 criterios y automatizar la generación de resúmenes, en pocos segundos y sobre miles de sentencias.⁵⁷

Luego de la identificación y el control de las *keywords* identificadas, se entregaron al equipo especialista en IA que comenzó con el entrenamiento. Como las bases de datos suelen presentar ciertas complejidades, hay que adoptar ciertos recaudos básicos. Por ejemplo, cada vez que se entregó base de datos a los programadores/as fue necesario que un integrante del equipo de gobernanza se ocupe de normalizarla. Esto significa que todos los valores que se completan en cada celda se encuentren iguales en todas las bases.

57. Video, “Le presentamos PretorIA”, 27 de julio de 2020. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=36pAqib7SA>; Video: “PretorIA, Inteligencia Artificial Predictiva en la Corte Constitucional de Colombia”, 6 de agosto de 2020. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=kq_N3r2diKw&t=49s; Jaimovich, Desirée, “La Justicia de Colombia usará un sistema de inteligencia artificial basado en un desarrollo argentino”, en *Infobae*, 28/07/2020. Disponible en: <https://www.infobae.com/tecnologia/2020/07/28/la-justicia-de-colombia-usara-un-sistema-de-inteligencia-artificial-basado-en-un-desarrollo-argentino/>; Oquendo, Catalina, “Legaltech’ Inteligencia artificial para desatascar la justicia en Colombia”, en *El País Retina*, 03/07/2020. Disponible en: https://retina.elpais.com/retina/2020/07/29/tendencias/1596020286_589017.html

Luego se inició el proceso de *machine learning* de caja blanca (Clasificación), en donde se utilizan técnicas y atajos simbólicos (puntos, paréntesis, corchetes, entre otros), para detectar correlaciones entre palabras, frases, conjuntos de palabras o frases (*keywords*) que puedan asociarse a los resultados que se desean obtener. A partir de ahí comienza un proceso de iteración dinámico y constante, entre el equipo experto en derecho, los especialistas en datos y los programadores —una lección aprendida de todos estos desarrollos es la necesidad imprescindible de contar con multi y transdisciplinariedad—. El objetivo aquí es controlar, testear y refinar el proceso hasta alcanzar tasas de acierto que deben ser, sin excepción, validadas por quien será el usuario final del sistema. En el caso de los órganos judiciales o policiales, los funcionarios competentes.⁵⁸

En los desarrollos del IALAB y en el caso de PretorIA, todos los *data sets* y todo lo que el programador realiza es 100% trazable y explicable. Incluso, durante todo el proceso de prueba y entrenamiento, hay un enfoque en reducir la existencia de falsos positivos y de falsos negativos. Por ejemplo, los programadores de PretorIA comunicaron las sugerencias de palabras claves y los analistas expertos se encargaron de validarlas, intentar mejorarlas o descartarlas. El proceso para llegar a las *keywords* adecuadas se logró a través de prueba y error. En el refinamiento, los equipos de trabajo se retroalimentaron. Los patrones que detectaron los programadores no necesariamente coinciden con las personas que etiquetaron la base de datos (las sentencias).

La tarea de clasificación y detección es un proceso iterativo transdisciplinario de prueba y error que resulta indispensable para refinar el sistema predictivo.⁵⁹

58. En todos los casos, los *data sets*, las palabras clave y cualquier otra segmentación realizada por la máquina o las personas, se pusieron a disposición de la Corte Constitucional para que se pueda garantizar la trazabilidad, auditabilidad, explicabilidad e interpretabilidad del sistema.

59. Todas las fases de desarrollo de PretorIA son explicables y se encuentran documentadas. El sistema es completamente explicable en cuanto a la selección de los criterios por parte del equipo de trabajo de la Corte Constitucional de Colombia; las bases de datos utilizadas y completadas por el equipo de gobernanza de datos en cada una de las etapas se encuentran disponibles desde la primera versión y pueden ser consultadas; entre otras.

La reducción radical del tiempo de respuesta a los ciudadanos, que tiende a una inmediatez en el *feedback* con la organización estatal, también es apertura.

Eficiencia en la respuesta al justiciable también es apertura.

Preconclusión: de por qué la innovación es un pilar esencial de la Justicia Abierta

Los datos acerca de los casos observados y los argumentos referidos hasta aquí permiten pensar si es posible elaborar una “Teoría General de la Innovación como pilar de la apertura estatal”, que en su enunciado más simplificado podría decir: “sin innovación no hay una apertura suficiente” o, más en extenso, “no es posible que se verifiquen altos niveles de transparencia, participación y colaboración sin una aplicación intensiva, extensiva y estratégica de innovación pública”. Elena y Mercado sostienen en ese sentido que “sustentada sobre el uso de nuevas tecnologías de la información y el conocimiento, la innovación se presenta como un valor transversal que hace viable la implementación de los restantes principios”.⁶⁰ Es decir, es el vehículo que operativiza, refuerza y empodera los otros principios.

Esa innovación –entendida como la identificación y la implementación de soluciones más efectivas que agreguen valor a las instituciones a favor del cumplimiento efectivo de sus objetivos– no es, desde luego, solo aplicación de tecnología, pero no puede ser consolidada sin esta.

La innovación tecnológica, entonces, como parte indispensable de la innovación en sentido amplio, es una herramienta que permite una mayor, mejor y más profunda transparencia, participación y colaboración ciudadana en sus instituciones. Por su parte, entendemos que el efecto de la innovación tecnológica en la mejora de la eficacia y del mejor funcionamiento de los órganos estatales genera un impacto inmediato en materia de apertura. Las TICs aplicadas a la gestión generan organizaciones públicas más eficaces en el cumplimiento de sus objetivos institucionales y eso necesariamente posee también un efecto directo en eliminar trabas, hermetismos, ocultamientos, vidrio-

60. Elena, Sandra; Mercado, Gabriel, “Justicia Abierta: una aproximación teórica”, en Elena, Sandra (coord.), AA. VV., *Justicia Abierta: aportes para una agenda en construcción*, Buenos Aires, Ediciones SAIJ, 2018, p. 31.

sidades y rémoras en el accionar estatal, con una relación causa-efecto directa en materia de transparencia, en las posibilidades de participación ciudadana y en la cooperación.

Es decir, además del efecto directo que la innovación tecnológica posee en la apertura del organismo estatal posee, si se quiere, un efecto indirecto o mediato cuando la innovación se aplica a la gestión interna y en la optimización del funcionamiento, el que necesariamente tenderá a salir a la luz con mayor potencia, especialmente en materia de eficiencia en la resolución de las cuestiones puestas a ser decididas por la organización estatal. Apertura sin eficacia y sin cerrar el circuito de satisfacción del usuario no es apertura.

Es posible advertir entonces cómo la aplicación de innovación tecnológica produce un efecto directo cuando se utiliza para favorecer la transparencia, la participación y la colaboración, y un efecto de retroalimentación sobre la apertura cuando se aplica la innovación en la mejora de la gestión. La determinada estrategia de innovar utilizando tecnología tenderá a eliminar la separación *back office/front office*, quedando “expuesta” la administración en su labor interna, generando un círculo que puede ser virtuoso si es efectivo, compuesto por mayor innovación, mayor eficiencia, mayor transparencia. La innovación, en tanto puesta al servicio de la apertura, de la eficacia y que tenga por centro de su diseño a la persona, en un contexto de formulación e implementación de políticas públicas para fortalecer la democracia, la legitimidad de la acción pública y el bienestar colectivo, perfectamente encuadra en la descripción del Gobierno Abierto que, por ejemplo, trae la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto en el apartado A de su Capítulo Segundo.

Desde luego que se puede ser más eficiente sin ser más transparente. Sin embargo, creemos que innovaciones tecnológicas como las descriptas permiten generar esos círculos virtuosos que de otro modo no serían posibles, o lo serían, aunque de modo más dificultoso o primitivo.

Es cierto que

... debe establecerse una distinción entre el uso de las herramientas de innovación y tecnología hecho en el marco de una búsqueda de modernización o mejora del sistema (justicia electrónica) y aquel que tiene por objetivo la aplicación de los principios y la filosofía de Estado Abierto (Justicia Abierta).⁶¹

61. *Ibidem*, p. 31.

De hecho, en regímenes totalitarios tecnocráticos claramente puede verse la diferencia planteada, donde la hipertecnologización de la burocracia estatal no necesariamente implica una apertura hacia la sociedad. A veces incluso todo lo contrario.

Sin embargo, la tecnología, aun la que directamente no refiere al *front office* directo con el ciudadano, conforma también el entramado de innovación que tarde o temprano servirá de base para la apertura de nuevos canales y vínculos de relacionamiento, interacción y diálogo de los poderes públicos con los ciudadanos. No habrá una óptima apertura sin tecnología, y no habrá uso adecuado de la tecnología si no es instrumentada tanto interna (*back office*) como externamente (*front office*).

Por su parte, una Justicia que trabaje mejor, de modo más eficiente, que resuelva los conflictos entre partes del modo más eficaz y rápido, es –dentro de este especial estamento estatal y las particularidades que posee respecto de la apertura– una manera de favorecer y consolidar el acceso a la Justicia y por ende, el gran modo en que la Justicia se abre a la comunidad: resolviendo sus conflictos con fuerza de verdad legal de manera rápida, célere, con calidad, con cercanía y con una gobernanza democrática sostenida sobre argumentaciones basadas en el valor Justicia.

Por eso:

... la implementación de un modelo de innovación abierta, donde el sector justicia interactúe y genere intercambios con la sociedad civil, así como con otras instituciones del Estado y del sector privado, es la idea que articula la aplicación de un paradigma de Justicia Abierta, apuntando a crear un sistema mejor, más eficiente, responsable, centrado en los destinatarios del servicio que presta.⁶²

A modo de conclusión. Hacia una Justicia 4.0: abierta, inteligente, inclusiva... e innovadora: los apasionantes desafíos de un futuro que ya llegó

Descontamos que el rol esencial del Poder Judicial es resolver conflictos buscando hacer Justicia por medio de la aplicación del Derecho. En este escrito quisimos poner el foco en lo operativo: cómo encontrar

62. *Ibíd.*, p. 32.

mejores caminos para que ese rol esencial pueda ser ejercido del mejor modo posible conforme tamaña responsabilidad.

Cuando planteamos un nuevo paradigma de justicia bajo este enfoque, aludimos a la adopción de nuevas tecnologías para potenciar y mejorar los derechos de acceso de los ciudadanos. Es decir, aquí la tecnología es clave para optimizar derechos y simplificar burocracia. Por eso, aunque se postule su accesoriedad al servicio del ser humano, en realidad adquiere un protagonismo central; sin ella, sería prácticamente imposible concretar una mejora sustancial en el ejercicio de los derechos.

Bajo esta óptica no pretendemos poner al ser humano al servicio de la tecnología. Desde ya, la idea es la opuesta. Sin embargo, a partir de saber cómo funcionan las nuevas tecnologías se pueden desplegar estrategias y reformas sustanciales en torno a una organización –la estatal en general, y la del Poder Judicial en particular– que se desarrolló para gestionar los datos y la información a la luz de otras tecnologías. Diseñar la burocracia de cara al papel es bastante diferente que hacerlo para un esquema digital. Por eso también habrá que repensar y establecer una reingeniería de estructuras, flujos y procesos si se pretende aplicar sistemas de inteligencia artificial. Podríamos decir que la tecnología, en gran medida, condiciona la lógica que conlleva el almacenamiento y la gestión de los datos y la información. Y a su vez, todo esto repercute de forma directa en la efectividad de los derechos de las personas.

Ahora bien, como la Justicia Abierta es un concepto que integra otro más amplio vinculado a la gobernanza estatal y al Estado abierto, aquí solo nos enfocamos en la posible adopción de la inteligencia artificial para simplificar y optimizar exponencialmente la ecuación ciudadanos –datos/información/patrones de información– poderes judiciales.

En síntesis, se trata de avanzar en innovaciones que permitan favorecer la inclusión: la “innovación inclusiva”. En el caso de la apertura de la Justicia, implica aplicar avances como la inteligencia artificial a efectos de que las personas logren un acceso y una comprensión más acabada de su situación respecto de una causa judicial o de un problema jurídico, avances que poseen una gran perspectiva como herramienta útil al servicio de la justicia y de los derechos.

Para terminar, queríamos dejar constancia de la necesidad de que los agentes del Derecho estén atentos, se preparen, piensen, se

capaciten, para poder definir una serie de relevantes cuestiones que las nuevas tecnologías plantean y plantearán; por ejemplo, si será posible que existan jueces algoritmo en nuestro país en un futuro no muy lejano. De hecho, algunos países ya están implementándolos, aun entre sistemas e idiosincrasias tan diferentes como China y Estonia.

En síntesis, la innovación tecnológica sola no alcanza para lograr entidades públicas más transparentes y abiertas; pero no habrá entidades públicas más transparentes y abiertas sin un intensivo, extensivo y estratégico uso de las tecnologías de la información y de las comunicaciones.

No “necesitamos” más y mejor tecnología: necesitamos ser más humanos y mejores personas, más solidarias, más empáticas, más libres y más respetuosas de los demás. Pero en ello puede ayudarnos enormemente la tecnología, para llegar antes, mejor y más certeramente a mejores soluciones de muchos de los problemas que nos lo impiden.

Grandes problemas por resolver, grandes herramientas para hacerlo y grandes dilemas derivados nos esperan como Humanidad. Como siempre lo ha sido, y como siempre lo será.

Justicia Abierta y comunicación: ¿Pueden las redes sociales cerrar el bucle de retroalimentación?

Álvaro Herrero* e Inés Selwood**

Introducción

Este artículo pretende analizar el fenómeno del uso de las redes sociales por parte de jueces y juezas y cómo ello cambió (o no) la manera en que se comunica en la Justicia. Históricamente el Poder Judicial ha sido uno de los poderes más reticentes a generar una comunicación fluida con

* Abogado (UNLP), Máster en Estudios Latinoamericanos (Georgetown University) y Doctor en Ciencia Política (University of Oxford). Especialista en temas de justicia, Gobierno Abierto, y Estado de derecho, ha trabajado a nivel internacional en ONG y organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo, el Inter-American Dialogue e IFES. Ha sido consultor del PNUD, UNICEF, BID, USAID, Millennium Challenge Corporation y el Banco Mundial en proyectos de desarrollo en más de 17 países de América Latina. Ha sido becario de la Fundación Antorchas, Chevening (UK), el Ministerio de Educación y Cultura de la Nación, la Fundación Interamericana, y el Institute for Humane. Fue director ejecutivo de la Asociación por los Derechos Civiles (ADC), presidente del Laboratorio de Políticas Públicas e integrante del Consejo de Administración de la Fundación Poder Ciudadano, capítulo argentino de Transparencia Internacional. Entre 2016 y 2019 se desempeñó como Subsecretario de Calidad Institucional y Gestión Estratégica del Gobierno de la CABA.

** Licenciada en Comunicación Social (UBA). Cursó la Maestría en Periodismo (UBA) y actualmente cursa la Maestría en Derechos Humanos y Globalización en la Universidad Oberta de Catalunya (UOC). Desde 1998 trabaja como especialista en comunicación para el tercer sector y transparencia en la gestión pública. Es la responsable de la Oficina de Gobierno Abierto del Consejo de la Magistratura de la Ciudad de Buenos Aires, donde desarrolló JusBairesAbierto, el primer portal de Gobierno Abierto del Poder Judicial de la Ciudad, y coordina la Red Internacional de Justicia Abierta (RIJA). Fue asesora principal en la Agencia de Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo Nacional desde su puesta en funcionamiento (2017) hasta fines de 2019. En 2010 ayudó a crear y luego dirigió por cuatro años la Oficina de Acceso a la Información Pública de la UBA. Fue directora de comunicación en Amnistía Internacional Argentina y editora del blog de participación ciudadana “Plaza Pública” en Clarín.com. Trabajó en la organización Transparency International en Berlín, Alemania, donde se desempeñó como responsable de Convenciones y acceso a la información. Previo a eso, dirigió la Agencia de Noticias de Poder Ciudadano, Infocívica.

la ciudadanía. El livianamente acuñado concepto de “los jueces hablan por sus sentencias” alejó aún más a la figura de quienes deben impartir justicia de quienes necesitan acceder a ella. Un proceso judicial que, generalmente, lleva muchos años encontraba explicación cuando se publicaba el fallo. Y, muchas veces, resultaba inentendible para ciudadanos y ciudadanas que esperaban con ansias saber cómo concluyó el caso y se encontraban con latinismos, metáforas pomposas y castellano antiguo.

Esta relación entre la Justicia y la ciudadanía fue haciendo que el Poder Judicial sea percibido como el más hermético de los poderes del Estado, pierda de a poco la confianza como institución republicana, y se aleje de la ciudadanía tomando decisiones sin participación y no rindiendo cuentas sobre sus actos.

Según datos del Latinobarómetro de 2018,¹ solo el 24% de la población tiene confianza en el Poder Judicial en América Latina mientras que ante la pregunta sobre cuántos de los jueces o magistrados creen que están involucrados en actos de corrupción el 40% sostiene que “algunos”, el 22% que “casi todos” y el 20% que “todos”. Ante esta percepción social, extendida en toda la región, algunos jueces –a título personal– e instituciones judiciales comenzaron a pensar una manera diferente de comunicar su trabajo al público en general.

Con el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y comunicación (TIC) se abrió una nueva oportunidad de interacción entre ciudadanos, ciudadanas y funcionarios y funcionarias, entre jueces, juezas y las partes de un conflicto, que no se había dado hasta ahora.

Con la explosión del uso de las redes sociales, además, se generó una nueva forma de comunicación, esta vez sin mediación. Antes, el juez o jueza, o sus jefes o jefas de prensa enviaban una nota al diario, la radio o la televisión y esperaban la reacción del/de la periodista para entrevistarlos/a. O eran consultados/as a demanda por los medios especializados o ante un caso particular. Hoy, si el juez, jueza o funcionario/a tiene redes sociales puede, directamente, publicar la nota que quiera, la opinión que tenga o la respuesta a un comentario, sin necesidad de ser “interpretado” por un medio. A la vez, más allá de que los medios tradicionales amplifican mucho el mensaje, un buen uso de una red social

1. Proporción de personas involucradas en corrupción: Jueces y magistrados (Base: Todos los encuestados) “¿Cuántos de los siguientes grupos de personas piensa Ud. que están involucradas en actos de corrupción, o no tiene suficiente información para opinar?”. Disponible en: <https://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>

hace más efectiva la llegada del mensaje al público objetivo. No se trata, entonces, de “comunicación de masas” sino de comunicación especializada, enviada a quienes les interesa leerla. Y con la posibilidad que dan también las redes de obtener una respuesta de inmediato. Antes se esperaba la “carta de lectores” dominical para opinar sobre determinado tema desde el público; hoy se pueden habilitar los comentarios en una plataforma y tener al instante la reacción de los y las lectores/as.

Esta capacidad nueva de ida y vuelta entre operadores judiciales y la ciudadanía significó que los tribunales tuvieran la oportunidad de adaptar su trabajo a una nueva realidad que les permite ser más accesibles, claros y transparentes y, como contrapartida, la red provee una herramienta útil y económica para alcanzar un público más amplio.

A la vez, abre otro abanico de interacciones que, bien usadas, pueden traducirse en vínculos más transparentes, participativos y colaborativos. Y en esto tuvo mucho que ver la pandemia que sufrió la humanidad toda durante 2020: con un tiempo de ajuste al contexto inesperado, los tribunales tuvieron que acomodarse a que el trabajo debía seguir y a que las formas debían cambiar. Mientras hasta el año pasado en muchos lugares solo se admitían papeles firmados a puño o audiencias presenciales, hoy se reciben escritos por correo electrónico y se toma declaración por videollamada. El contexto cambió, la Justicia adoptó herramientas para seguir funcionando y la ciudadanía se favoreció con una administración de Justicia acorde a la realidad. Esta apropiación de las TIC para el trabajo cotidiano de la Justicia hizo que la comunicación y, en especial, el uso de redes sociales pase a estar en el centro de la escena. Que magistrados y magistradas tuvieran que usarlas para comunicarse con sus equipos de trabajo y, por qué no, con las personas parte de un proceso judicial. Mientras los cuerpos no podían salir, los mensajes no paraban de deambular por el éter.

Los poderes judiciales y la comunicación: un poco de historia

El desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y comunicación (TIC) modificó la relación de todas las personas con la expresión, quitando mediaciones y permitiendo una comunicación en primera persona a través de las plataformas y redes sociales. Sin embargo, antes de

la irrupción de las redes sociales, los poderes judiciales ya habían mostrado intentos por mejorar su vínculo con la ciudadanía. A comienzos de los 2000, algunos tribunales impulsaron la creación de la figura del “vocero/a”. En sintonía con prácticas más extendidas y consolidadas en otros poderes del Estado, los poderes judiciales incursionaron –aunque con matices– en la designación de funcionarios/as para representar a las altas cortes ante los medios de comunicación. Por ejemplo, en 2004, la Suprema Corte de la provincia de Buenos Aires (Argentina), creó el cargo de “vocero del Poder Judicial”² encomendándole las siguientes funciones:

- Difundir información a los medios de comunicación acerca de las causas en trámite en los distintos fueros e instancias en el marco del debido proceso tratando de asegurar la estricta comprensión de su contenido jurídico.
- Hacer conocer a los medios de prensa los acuerdos y resoluciones que dicte la suprema corte a través de su presidente en el ejercicio de la función de gobierno del poder judicial.
- Procurar la difusión de las informaciones que indica el presidente del tribunal debiendo ajustarse estrictamente a sus directivas.
- Asesorar a los jueces y funcionarios en su comunicación y relación con los medios de prensa.
- Asegurar un trato equitativo a los medios de comunicación en cuanto a la difusión de la información y el acceso a las fuentes judiciales.
- Especificar el contenido de los pronunciamientos judiciales en aquellos casos en los que se detecte la difusión de información errónea o parcial.

La descripción de funciones refleja una preocupación válida del tribunal por mejorar la capacidad y efectividad de la Suprema Corte para relacionarse con los medios de comunicación, especialmente en casos donde el rol históricamente pasivo asumido por las instituciones judiciales podría afectar su imagen y/o la confianza ciudadana en ellas.³ En otras palabras, la tradición de los tribunales y sus integran-

2. SCPBA, Resolución N° 193/2004.

3. En tal sentido, entre los fundamentos para la creación de la vocería se menciona:
- Que diversas noticias e informaciones relacionadas con el poder judicial adquieren destacada repercusión en la sociedad.

tes de no hacer declaraciones a los medios de comunicación, muchas veces les resultaba perjudicial porque al no controlar el contenido del mensaje, al no invertir tiempo y recursos en su formulación, la información que finalmente llegaba al periodismo o a la población no siempre era precisa, veraz o ajustada al trámite o resultados de las actuaciones judiciales en cuestión.

Por otra parte, en los últimos 15 años se generaron iniciativas enfocadas en la creación de oficinas o centros especializados para la comunicación de la actividad judicial. Estas estructuras se caracterizaron en general por (i) estar ubicadas a nivel de Corte Suprema o de los Máximos Tribunales; (ii) actuar como una unidad centralizada para la comunicación de todo el Poder Judicial; (iii) operar a través de una página *web*; (iv) generar contenidos audiovisuales con fines de comunicación y pedagógicos, y (v) contener un repositorio de información sobre la actividad judicial e institucional más relevante (sentencias, acordadas, convenios, etc.).

En algunos casos, estos centros tenían además funciones vinculadas con la administración de justicia propiamente dicha, como brindar información sobre notificaciones y publicación de edictos.⁴

Una de las experiencias pioneras en la región fue la creación en Argentina del Centro de Información Judicial (CIJ) en la Corte Suprema de Justicia de la Nación,⁵ un sitio *web* oficial dedicado a difundir la actividad de los tribunales, que permite que las decisiones de los jueces y juezas de todo el país puedan ser divulgadas y explicadas a toda la

- Que para la difusión de las mismas los medios de comunicación requieren datos y opiniones a magistrados y funcionarios de cualquier fuero o instancia.

- Que estos muchas veces no pueden expresarse debido al riesgo de entorpecer los procesos judiciales.

- Que la falta de una respuesta al requerimiento informativo puede derivar en situaciones no deseadas como la difusión a la población de los probables resultados de las actuaciones que luego no siempre coinciden con los pronunciamientos judiciales y que la Constitución garantiza el derecho a la información.

4. Por ejemplo, el Centro de Comunicaciones Judiciales de Panamá brinda información sobre el estado de las notificaciones a todos los abogados litigantes, amanuenses legales y ciudadanos en las diferentes jurisdicciones donde se brinda el servicio. Además se le mantiene informado a los secretarios de los juzgados y tribunales, sobre el estado de las notificaciones. Creado mediante Acuerdo N° 437 del 14/12/2000 del Pleno de la Corte Suprema de Justicia de Panamá.

5. Acordada N° 17/20061. Disponible en: <https://www.csjn.gov.ar/documentos/descargar/?ID=5014>

sociedad. Allí se publican sentencias, resoluciones y acordadas no solo de la propia Corte Suprema sino también de otros fueros y jurisdicciones; contiene información sobre la actividad institucional de los ministros y las actividades protocolares e institucionales del máximo tribunal. Algo novedoso del CIJ radica en que también realiza transmisiones en vivo de juicios a través de su portal del canal CIJ TV.

La principal diferencia entre las prácticas tradicionales de comunicación judicial e iniciativas como el CIJ es que estas últimas ofrecen una política de comunicación integrada. En otras palabras, actúa como vocería, organiza entrevistas, hace envíos a periodistas especializados y se ofrece como intermediario entre las y los jueces y el periodismo. En los últimos años, el CIJ además inauguró una sección de “Gobierno Abierto” donde también ofrece un canal de comunicación con la ciudadanía y publica datos en formato abierto. Las prácticas tradicionales de comunicación consistían en una página *web* que sirve como un repositorio, una especie de diario de lo que pasa en los tribunales, pero no ofrece un ida y vuelta entre la institución y la ciudadanía. Además, las noticias son publicadas ya “digeridas”, es decir, pasadas por el tamiz de un editor/a y no, como el caso del CIJ que, además de la nota sobre una decisión judicial también publica la sentencia completa firmada de puño y letra por los magistrados/as.

Otros poderes judiciales, sin embargo, mantuvieron las labores de comunicación de manera atomizada, no centralizada, sin institucionalizar, aunque publicando en sus portales información relevante.⁶ En 2007, el Máximo Tribunal panameño creó la Secretaría de Comunicación con el fin de informar a la ciudadanía, a los funcionarios del sistema y a otras partes interesadas sobre el desempeño del Poder Judicial, en el campo jurisdiccional y de las actividades administrativas de la institución.⁷ Otros países también aprovecharon las ventajas del uso

6. La Rama Judicial en Colombia publica en su portal “audiovisuales de interés” que incluyen audiencias públicas sobre temas de interés, informes de rendición de cuentas y filmaciones de eventos sobre temas vinculados a la reforma judicial. Disponible en: <https://www.ramajudicial.gov.co/web/publicaciones/audiovisuales-de-interes>

7. Algunas de las funciones de esta Secretaría son: “Un funcionario no jurisdiccional ejercerá el cargo de Secretario (a) de Comunicación del Órgano Judicial, quien supervisará y orientará las labores de la Secretaría de Comunicación del Órgano Judicial y participará cuando sea invitado, de las reuniones del Pleno de la Corte Suprema de Justicia. El funcionario y sus delegados son el enlace entre los magistrados y jueces y la Secretaría de Comunicación, manteniendo el contacto con el Presidente de la Corte Suprema de Justicia

de Internet pero con un abordaje más limitado, procurando reflejar las noticias y hechos más destacados vinculados con el poder judicial pero sin un despliegue proactivo ni con generación de contenidos propios.⁸

También se registran experiencias que promueven la creación de canales de comunicación directa con el ciudadano, como canales de televisión o radio donde los contenidos están enteramente vinculados al trabajo de los tribunales.⁹

En 2002, el Tribunal Supremo Federal de Brasil puso en marcha el proyecto TV Justiça, un canal de televisión del Poder Judicial. Dicho canal no solo transmite juicios y otras actividades judiciales sino también programas de noticias, debates, películas, programas educativos y otros contenidos vinculados con la justicia. Este canal es parte de un esfuerzo más amplio que incluye una plataforma *web*¹⁰ y una estación de radio íntegramente dedicadas a los temas judiciales.¹¹ Así, Rádio Justiça transmite las 24 horas del día contenidos generados por un equipo periodístico propio, pero también por periodistas de otros tribunales y entidades vinculadas al Poder Judicial que actúan como corresponsales en todos los estados del país. Entre sus objetivos, se destaca evitar que temas importantes y complejos vinculados con el accionar del poder judicial sean abordados superficialmente.¹² En la

y los otros magistrados que la integran, los demás despachos judiciales para garantizar la labor de comunicación adecuadamente. Por medio de esta Secretaría se emiten informaciones periódicamente sobre el desempeño y los negocios que se llevan a cabo como son los comunicados de prensa, pie de fotos, informes mensuales y trimestrales, informes anuales, murales, publicaciones en Internet. Los fallos, estadísticas judiciales, cobertura de las actividades y eventos de la institución son los medios para brindar informaciones a los medios masivos de comunicación como son la prensa, televisión y radio". Disponible en: <https://www.organojudicial.gob.pa/administrativos/comunicaciones>

8. Ver por ejemplo el Observatorio Judicial del Poder Judicial de Costa Rica. Disponible en: <https://www.poder-judicial.go.cr/observatoriojudicial/>

9. Para más información ver Herrero López Gaspar, Álvaro, "Access to information and transparency in the judiciary: a guide to good practices from Latin America", en *The World Bank*, Washington DC, 2010.

10. Disponible en: <http://www.tvjustica.jus.br/>

11. Rádio Justiça es una emisora pública de carácter institucional del Poder Judicial. Las transmisiones de FM comenzaron el 05/05/2004 con un alcance restringido al Plan Piloto de Brasilia. Tres años después, el 29/05/2007 la estación aumentó su potencia a 20kW en la frecuencia de 104,7 MHz, sintonizándose en todo el Distrito Federal. Disponible en: <http://www.radiojustica.jus.br/>

12. Disponible en: <http://www.radiojustica.jus.br/radiojustica/sobreRadio!showHistoriaRadio.action?menuSistema=mn330>

misma línea, en 2006 se puso en marcha en México la emisora Justicia TV, un canal de televisión administrado y producido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La emisora difunde las sesiones del pleno del citado tribunal y produce programas educativos referentes a la impartición de justicia.¹³ En la actualidad el canal difunde también sus contenidos por diversas redes sociales.¹⁴

Con los antecedentes de México y Brasil, el Poder Judicial de Perú lanzó en 2015 una señal televisiva dedicada a la difusión de la actividad de la justicia.¹⁵ En la actualidad mantiene una programación las 24 horas y utiliza también redes sociales para la circulación de sus contenidos. Hoy cuenta con 257.000 seguidores en Facebook¹⁶ y 117.000 en YouTube.¹⁷ En 2018, Justicia TV Perú se volvió uno de los canales más sintonizados del país durante la transmisión en vivo de las audiencias del proceso penal contra Keiko Fujimori.¹⁸ Además, en la semana de mayor audiencia durante el mencionado juicio tuvo 288.440 interacciones en Facebook.¹⁹

Cabe resaltar que los esfuerzos por mejorar la comunicación de la labor judicial no solo provienen de los poderes judiciales. Las organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación han generado valiosas iniciativas en la materia. En la Argentina, un grupo de organizaciones de la sociedad civil elaboró en 2006 y 2007 un suplemento sobre los fallos más destacados de la Corte Suprema que fue publicado por más de veinte diarios de circulación nacional y provincial, con una tirada total estimada de 700 mil ejemplares.²⁰ Denominado “Fallos de la Corte al Alcance del Ciudadano”, el objetivo principal de esta iniciativa consistió en lograr que los lectores se familiaricen con el funcionamien-

13. Al formar parte de la Red de Radiodifusoras y Televisoras Educativas y Culturales de México, los programas del Canal Judicial también han sido transmitidos en canales públicos.

14. Disponible en: https://www.youtube.com/c/JusticiaTV_MX, en Instagram en @justiciatv_mx y en Twitter en @JusticiaTV_MX.

15. Disponible en: <https://justiciatv.pj.gob.pe/>

16. Disponible en: <https://www.facebook.com/justiciatv/>

17. Disponible en: <https://www.youtube.com/channel/UCwsURxTXqGqijgu98ndod3A>

18. Disponible en: <https://elcomercio.pe/tvmas/television/justicia-tv-historia-detras-fenomeno-viral-noticia-571645-noticia/?ref=ecr>

19. Disponible en: <https://www.facebook.com/justiciatv/>

20. El suplemento fue elaborado por ADEPA y la Asociación por los Derechos Civiles (ADC) con el auspicio de ACIJ, CELS, Poder Ciudadano, y CIPPEC, entre otras. Disponible en: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/2010.pdf>

to del tribunal y se interioricen acerca del impacto de sus decisiones sobre los derechos de los ciudadanos. Esta iniciativa contenía además infografías sobre las sentencias del tribunal, datos destacados sobre su labor, información biográfica de los magistrados, e ilustraciones sobre cómo votaron sus integrantes en casos destacados.

El uso de redes sociales en la actualidad

Como decíamos, en la era de la comunicación digital es importante entender la relación que tienen tanto instituciones como personas con roles importantes en la Justicia ya que existe una mayor demanda de transparencia en toda la esfera pública a la vez que las decisiones de la Justicia son sujetas a un escrutinio público cada vez mayor. En ese contexto, siguiendo la línea de investigación de Llanos y Tibi Weber²¹ vemos que los tribunales utilizan las redes sociales para presentarse ante un público que no es el que está involucrado en un proceso y, nos atrevemos a decir, también diferenciarse de otros jueces o instituciones mediante la promoción de su trabajo.

Así, han proliferado –quizá de manera un poco anárquica y heterogénea– cuentas en redes sociales, sobre todo en Twitter y Facebook, de jueces, juezas, juzgados, cortes, consejos de la magistratura, y demás personas e instituciones de la Justicia. En general persiguiendo dos objetivos: por un lado, dar a conocer el trabajo que realizan en tono más educativo o de divulgación. Por el otro, resaltando las acciones tendientes a generar más transparencia y participación para, así, mejorar la imagen de las mujeres y hombres que se desempeñan en los diferentes estamentos de los poderes judiciales.

A continuación, ejemplificaremos con algunas iniciativas en este sentido y nos quedará responder si han conseguido el objetivo propuesto, esto es, si salir a la arena de las redes sociales redundó en una mejor vinculación con la ciudadanía, si mejoró el trabajo propio del juzgado o institución, o mejoró su imagen pública pero sin efectos tangibles en la mejora del rendimiento de impartición de Justicia que tienen como principal meta.

21. Llanos, Mariana; Tibi Weber, Cordula, “Cortes Superiores y Redes Sociales en América Latina”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 2020, vol. 29, N° 1, 2020, pp. 15-48.

El uso de redes sociales presenta diferentes patrones. Por un lado, algunas plataformas se han vuelto un canal más de comunicación y por ende se utilizan como una vía adicional para difundir contenidos y compartir información institucional y jurisdiccional. Por ejemplo, el Tribunal Constitucional de España difunde en Twitter información sobre sentencias, comunicados y otra información institucional o protocolar (@TConstitucionE). En la misma sintonía se pueden mencionar muchísimos ejemplos, como el Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México (@TJA_CDMX), el Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (@consejomcaba), la Corte Suprema de Florida (@flcourts), la Corte Suprema de Argentina (@CorteSupremaAR) y la Corte Suprema de Reino Unido (@UKSupremeCourt). Muchos de estos tribunales, como la Corte Suprema de Corea y del Reino Unido también utilizan Instagram, YouTube, RSS y otras plataformas locales para compartir información.²² Todos estos casos son liderados desde las áreas de comunicación o de relaciones institucionales de los tribunales supremos o consejos de la magistratura y tienen como objetivo principal el posicionamiento general de cada institución.²³

Por otro lado, existen algunas iniciativas innovadoras donde se utilizan las redes sociales para la comunicación de la actividad de los tribunales, usando formatos no convencionales o compartiendo información propia de la actividad jurisdiccional. En la Argentina existen hoy muchas experiencias que buscan dar a conocer el trabajo de juzgados de instancias inferiores. El caso pionero es el Juzgado Penal, Contravencional y de Faltas N° 10 en la Ciudad de Buenos Aires que en 2016 abrió su cuenta en Twitter (@jpcyf10) y hoy tiene más de 3000 seguidores.²⁴ Allí dan a conocer desde la agenda de audiencias que realizan hasta la publicación de todas las sentencias que dictan pasando por un análisis cualitativo de las temáticas asociadas a los distintos tipos de faltas, contravenciones y delitos que tratan. Por ejemplo, constru-

22. Redes sociales de la Corte Suprema de Corea. Disponible en: <https://www.facebook.com/scourtkorea>, <https://www.youtube.com/user/scourtkorea>, @scourtkorea (Twitter), @scourtkorea (Instagram) y https://blog.naver.com/law_zzang, entre otras.

23. Para más información sobre el uso de redes sociales y la justicia abierta, ver Herrero, Álvaro, "De la Justicia Transparente a la Justicia Abierta: nuevo paradigma, mismos desafíos", en Heller, Mariano (coord.), *Justicia Abierta*, Buenos Aires, Editorial Jusbaire, 2019, p. 71.

24. Al momento de escribir este artículo, noviembre de 2020.

yeron un análisis sobre la base de los datos recogidos en las causas que tramitan sobre violencia de género para poder brindar un mejor servicio de justicia. En la documentación de su experiencia, quienes integran el Juzgado sostienen que son “alarmantes” los indicadores de desconfianza de la ciudadanía hacia el Poder Judicial y que esa lejanía y percepción fue lo que los motivó a empezar a publicar su trabajo en Twitter.²⁵ Siguiendo esa línea, el Juzgado Penal, Contravencional y de Faltas N° 13 de la Ciudad de Buenos Aires también se sumó a esta iniciativa y abrió su cuenta en Twitter (@jpcyf13) “en el marco de adoptar políticas de apertura de datos”.²⁶ Ambos juzgados publican la agenda semanal de audiencias, las resoluciones y sentencias, las licencias que toman los jueces, y también los CV del personal del juzgado. También se puede acceder a encuestas, informes de gestión y *datasets* en formato abierto. Dicha información está disponible en repositorios de datos a través de accesos públicos vía Google Drive y también por intermedio de sus respectivos sitios *web* y de sus cuentas en otras redes sociales.²⁷

Posteriormente, otros juzgados comenzaron a utilizar Twitter y otras redes sociales para acciones de comunicación institucional y jurisdiccional. Algunos de ellos venían de procesos de implementación de reformas de transformación digital, como la despapelización, y otros pusieron en marcha estos canales de interacción con el ciudadano como respuesta a las medidas de distanciamiento social a causa de la pandemia de la COVID-19.²⁸ Otros optaron por tener sus propias páginas *web* como dispositivos de comunicación con el público.²⁹

25. Casas, Pablo; Mandolesi, Antonela; Quiroga, Yasmín, “La Justicia Abierta: una oportunidad democrática”, en *Justicia Abierta*, op. cit., p. 17.

26. Tula del Moral, María Lorena, “Buenas prácticas para garantizar el derecho a comprender”, en *Justicia Abierta*, op. cit., p. 171.

27. Disponible en: <https://juzgado13pcyf.webnode.com>; en Instagram: @jpcyf13; en YouTube. Disponible en: https://www.youtube.com/channel/UCt1o4hAxnk_4HagxSN-eDNA/about

28. Ver por ejemplo el Juzgado Civil y Comercial N° 2 de Azul, provincia de Buenos Aires (Twitter: @Civil2az; Facebook: facebook.com/juzciv2az); Sala 3 de la Cámara Civil y Comercial de Mar del Plata (Twitter: @sala3cccmdp); Juzgado Civil y Comercial N° 10 de Mar del Plata (Twitter: @Juzciv10mp); y Juzgado Civil y Comercial N° 4 de Azul, provincia de Buenos Aires (Twitter: @juzciv4az).

29. Ver por ejemplo el caso del Juzgado Civil y Comercial N° 8 de Quilmes, provincia de Buenos Aires. Disponible en: www.juzcivil8quilmes.com.ar

Estas experiencias locales permitieron establecer una forma diferente de relacionarse con la Justicia ya que los juzgados publicaban sus datos en formato abierto³⁰ para que la ciudadanía, sin intermediación, pudiera conocer el funcionamiento de los tribunales y controlar las acciones que realizaban. A la vez que esa interacción con los ciudadanos y ciudadanas permitió llamar la atención sobre la forma en que se comunican las y los abogados en los escritos jurídicos y empezar a cambiar la forma de escribir o hablar para poder ser entendidos por el público en general. Ello disparó una serie de iniciativas relacionadas con el “lenguaje claro jurídico” que hoy trabaja ya en redes nacionales, regionales e internacionales.³¹

Asimismo, el uso de redes sociales se expandió también a los tribunales internacionales y organismos supranacionales de protección de derechos. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, por ejemplo, ha comenzado a realizar un aprovechamiento intensivo de las redes. En tal sentido, ha puesto en marcha un *podcast* en Soundcloud con material sobre su actividad jurisdiccional y con contenidos pedagógicos en distintas ramas del derecho,³² y publica en Vimeo³³ y YouTube³⁴ los videos de sus audiencias y sesiones. Asimismo, comunica su labor en Twitter, donde cuenta con 412.000 seguidores. También ha hecho pública su política de comunicación.³⁵ El Tribunal Europeo de

30. Según la organización Open Data Charter los datos abiertos son datos digitales que son puestos a disposición con las características técnicas y jurídicas necesarias para que puedan ser usados, reutilizados y redistribuidos libremente por cualquier persona, en cualquier momento y en cualquier lugar. Disponible en: <https://opendatacharter.net/principles-es/>

31. Para la International Plain Language Federation “Un comunicado está escrito en lenguaje claro si su redacción, su estructura y su diseño son tan transparentes que los lectores a los que se dirige pueden encontrar lo que necesitan, entender lo que encuentran y usar esa información”. Disponible en: <https://www.iplfederation.org/>

32. Disponible en: <https://soundcloud.com/corteidh>

33. Disponible en: <https://vimeo.com/corteidh>

34. Disponible en: <https://www.youtube.com/channel/UCD1E1io4eeRotk9k4r5CI9w>

35. La Corte IDH publica en su página web la política de comunicación que guía su accionar y establece cinco principios que orientan sus prácticas de comunicación institucional:

1. La información que difunde la Corte Interamericana de Derechos Humanos es veraz y oportuna.
2. La Secretaría de la Corte IDH busca comunicarse con claridad y transparencia.

Derechos Humanos cuenta con un canal en YouTube³⁶ y una cuenta en Twitter (@ECHR_CEDH). En líneas similares, la Corte Internacional de Justicia dispone de una cuenta en Twitter (@CIJ_ICJ), publica materiales en YouTube³⁷ y difunde activamente sus actuaciones en LinkedIn.³⁸

El análisis realizado en esta sección nos permite identificar una serie de patrones vinculados con el uso de redes sociales en las instituciones judiciales locales, nacionales e internacionales. Como se observa en el cuadro a continuación, hay tribunales de distintas jerarquías que utilizan redes, con contenidos y enfoques distintos, y con estrategias de comunicación diversas. Esta taxonomía nos permite delinear el universo de actores y usos, para así analizar con mayor precisión el *statu quo* e identificar desafíos y oportunidades.

Actores	Enfoque	Contenidos	Comunicación
Cortes Superiores	- Institucional - Individual	- Jurisdiccional - Administrativo - Protocolar - Pedagógico	- Unidireccional
Tribunales intermedios e inferiores	- Individual	- Jurisdiccional	- Unidireccional - Bidireccional
Consejos Judiciales	- Institucional	- Jurisdiccional - Protocolar	- Unidireccional
Tribunales internacionales	- Individual	- Jurisdiccional - Pedagógico	- Unidireccional

3. La Secretaría de la Corte IDH se compromete a brindar información de manera oficial y profesional a los medios de comunicación y a la ciudadanía mediante su Departamento de Comunicaciones y Prensa.
4. La Secretaría de la Corte IDH rinde cuentas de su gestión de manera pública ante la ciudadanía.
5. La Secretaría de la Corte IDH promoverá las instancias de diálogo en interacción entre esta y los públicos externos.

36. Disponible en: <https://www.youtube.com/user/EuropeanCourt>

37. Disponible en: <https://www.youtube.com/channel/UC28oiS6IwkVvWL7kLH1-QPg>

38. Disponible en: <https://www.linkedin.com/company/cour-internationale-de-justice-international-court-of-justice>

La comunidad internacional de justicia y las redes sociales

A raíz de esta nueva forma de comunicación entre operadores judiciales y público en general a través de redes sociales, algunas organizaciones internacionales vinculadas al sector justicia han formulado directivas, recomendaciones o guías y estándares para poder abordar este nuevo fenómeno.

Por ejemplo, la Red Mundial de Integridad Judicial publicó las “Directrices no vinculantes sobre el uso de las redes sociales por jueces”.³⁹ En ellas sostiene, siguiendo los Principios de Bangalore⁴⁰ sobre la conducta judicial, que

... si bien los jueces, al igual que otros ciudadanos, tienen derecho a la libertad de expresión, de creencia, de asociación y de reunión, siempre deben comportarse de tal manera que se conserve la dignidad de sus cargos y la imparcialidad e independencia del Poder Judicial. De igual manera, la forma en que un juez utiliza las redes sociales puede tener un impacto en la percepción pública respecto a todos los jueces y la confianza en los sistemas de justicia en general.

Allí recomienda, entre otras cosas, prestar atención a tres cuestiones que pueden delinear las interacciones en las redes sociales: (i) posiciones sesgadas o influencias externas; (ii) oportunidades para fomentar un entorno de Justicia Abierta; y (iii) hostigamiento.

Las redes sociales permiten posicionar a los operadores judiciales como “proveedores de contenidos” –como antes lo era el periodista– de sus propios datos a la vez que receptores de comentarios inmediatos sobre esa información que publican. Pero, como también las redes sociales son más propicias al comentario anónimo y a la agresión desmedida⁴¹ dicha red de magistrados y magistradas bajo el paraguas de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) explicita los

39. Disponible en: https://www.unodc.org/res/ji/import/international_standards/social_media_guidelines/redes_sociales.pdf

40. ECOSOC, Resolution 2006/23, “Strengthening Basic Principles of Judicial Conduct”, 27/07/2006, E/RES/2006/23. Disponible en: <https://www.refworld.org/docid/46c455abo.html>

41. Bigas Formatjé, Núria, “¿Por qué Twitter es la red del odio?”, Barcelona, Universitat Oberta de Catalunya, 2020.

riesgos y oportunidades para quienes se adentren en el mundo de la interacción en redes. Más allá de reconocer la amplificación que supone dar a conocer su trabajo en estas plataformas, advierten que existen riesgos para los jueces y juezas que pretenden usar las redes en nombre propio. Asimismo, señalan que un buen uso de una cuenta institucional puede traer beneficios ligados a un mayor acceso a la justicia y a una mejora en la gestión de trámites a distancia. A la vez, permite aumentar la transparencia y confianza pública en la medida en que la comunicación hace que se comprenda mejor la labor de los tribunales. Por su parte, advierten que un uso liviano y poco profesional de las redes por parte de jueces y juezas puede limar la independencia judicial o exponerlos a un hostigamiento no siempre fácil de sobrellevar por parte de usuarios indignados.

Por su parte, la Cumbre Judicial Iberoamericana elaboró en 2017 los “Principios, reglas y buenas prácticas sobre las relaciones entre los Poderes Judiciales y los medios de comunicación”.⁴² En dicho instrumento señala que el derecho a la información impone la necesidad de mantener canales de comunicación permanentes con la sociedad a fin de fortalecer la confianza de la ciudadanía y, aunque no especifica sobre el uso de redes sociales por parte de magistrados/as o instituciones, deja en claro que toda comunicación deberá velar porque no resulten perjudicados los derechos e intereses de las partes de un proceso, los abogados y la sociedad toda, “ni se vea afectada la independencia judicial”. Entiende la especial atención que debe darse a la comunicación cuando se informe sobre datos personales teniendo en cuenta el derecho al honor, pero sabiendo que se deben establecer mecanismos de acceso “en tiempo razonable a una información completa, comprensible, veraz y objetiva”. Y de ello se desprenden una serie de reglas específicas como la establecida en el punto 6.1 que sostiene que “una vez que los magistrados dictan sus decisiones y las firman, son públicas”. Este principio es el que ha animado a muchos juzgados a publicar sus sentencias, resguardando los datos personales en algunos casos, como también se han elaborado leyes que disponen esto en diferentes países de la región.⁴³

42. Disponible en: <http://www.cumbrejudicial.org/productos-y-resultados/productos-axiologicos/item/35-buenas-practicas-en-materia-de-comunicacion>

43. La Ley N° 27275 de Acceso a la Información de la Argentina, por ejemplo; la Ley de Acceso a la Información Pública de Guatemala (Decreto N° 57-2008), entre otras.

Pero esto plantea también un dilema: las políticas de publicación de las sentencias que dictan los juzgados de las diferentes instancias (luego vendrá la discusión sobre cuándo una sentencia está firme y cuándo debe ser publicada) ¿pueden afectar la independencia judicial? Las investigaciones sobre inteligencia artificial aplicada a los tribunales sostienen con fundamento que mediante un análisis exhaustivo de sentencias de un determinado juez o jueza se puede llegar a “predecir” cómo va a fallar ante un caso que aún no sucedió.⁴⁴ Este uso de la tecnología permite poder acceder a la misma información que un juez o jueza. Y, justamente, este fue uno de los primeros usos que los tribunales empezaron a darle a sus cuentas en redes sociales: publicar su producción, ponerla a disposición del público de manera más accesible.⁴⁵

He aquí entonces donde las organizaciones judiciales ven con desconfianza tanta apertura y transparencia sobre el trabajo cotidiano de los juzgados y se atreven a emitir “directivas” o “recomendaciones” sobre la base de los pilares fundamentales que rigen el comportamiento de las personas operadoras del sistema de justicia: independencia, imparcialidad, integridad, corrección, igualdad, competencia y diligencia. Se subraya que el libre acceso a los registros judiciales y la publicación de las sentencias no debe vulnerar los derechos de las partes intervinientes ya que los documentos pueden contener datos personales y, en ciertos casos, sensibles. Sobre esa base también se han ido desarrollando experiencias innovadoras en el uso de inteligencia artificial que permita anonimizar la información o restringir todo lo que pueda identificar a las personas involucradas.⁴⁶

Con la intención de ordenar esta práctica, y de acuerdo con lo que las organizaciones internacionales venían recomendando, es que el Consejo del Poder Judicial de República Dominicana dictó recomendaciones protocolares para el uso de redes sociales por parte de los y

44. Disponible en: <https://www.lawsitesblog.com/2015/07/in-litigation-and-legal-research-judge-analytics-is-the-new-black.html>

45. Algunos ejemplos de ello. Disponibles en: <https://t.co/oN8nA1UnBI?amp=1> (Ciudad de Buenos Aires, Argentina); <https://t.co/gJ779toXwg?amp=1> (Ciudad de Buenos Aires, Argentina); Disponible en: <https://t.co/95uasUnM7I?amp=1> (Bogotá, Colombia).

46. Disponible en: <https://t.co/BLwvEeNfEY?amp=1>

las integrantes del Poder Judicial nacional.⁴⁷ Allí reconocen la estrecha relación que existe hoy entre las personas y las redes sociales y que ellas integran una práctica corriente en la cual las y los magistrados no son ajenos/as. Y que, muchas veces, estas prácticas forman parte de los entornos de Justicia Abierta que se promueven en la región a la vez que dan a conocer de manera positiva el accionar de los sistemas de Justicia y posibilitan un acercamiento ciudadano que, de no mediar estas plataformas, sería casi imposible de conseguir.

Sin embargo, advierten que ello debe hacerse por los canales oficiales del Poder Judicial que serán los encargados de difundir informaciones administrativas y jurisdiccionales en tiempo real y de manera permanente, “bajo la supervisión de la Dirección de Comunicaciones y Prensa del Poder Judicial”. A la vez, recuerdan que las maneras en que los jueces y las juezas se comportan en el uso de las plataformas online tienen un impacto en la percepción pública del sistema de justicia como un todo y ello repercute en la confianza de la ciudadanía hacia ellos.

Estas recomendaciones se enmarcan en un enfoque un tanto conservador sobre el uso de las redes sociales por parte de las y los operadores judiciales. Claro está que, al ser una práctica nueva, que está en pleno desarrollo, se comprende el acercamiento desde una posición más prudente por parte de organizaciones de segundo grado.

Asimismo, la jurisprudencia internacional, hasta ahora, ha ido en ese sentido también: ha reconocido que los y las magistradas pueden estar “sujetos a restricciones distintas” en materia de libertad de expresión sobre todo cuando sus dichos pueden afectar a otras personas, “incluyendo a otros funcionarios públicos”⁴⁸ y que para que ello no suceda deben mostrar decoro y “cierta medida en el ejercicio de su libertad de expresión en todos los casos en donde la autoridad y la imparcialidad del Poder Judicial puedan ser puestas en entredicho”.⁴⁹

47. Recomendación Protocolar de Actuación de Jueces, Juezas y Servidores(as) del Poder Judicial para el Uso de las Plataformas Sociales. Consejo del Poder Judicial República Dominicana.

48. Corte Interamericana de Derechos Humanos, “López Lone y otros vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas”, sentencia del 05/10/2015. N° 169. p. 58. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_302_esp.pdf

49. Tribunal Europeo de Derechos Humanos, “Wille vs. Liechtenstein”, sentencia del 28/10/1999, N° 64.

Y luego dispone de una serie de “reglas” que deben ser observadas por jueces y juezas ante el uso de redes sociales.⁵⁰

Cuando el Consejo del Poder Judicial de República Dominicana dio a conocer esto, fue considerado como un avance ya que es un caso pionero de reconocimiento –y regulación– del uso de redes sociales en la justicia, pero, también, esta iniciativa fue tomada por algunos activistas como una especie de censura o mordaza aplicada a la libertad de expresión de jueces y juezas en República Dominicana.⁵¹ Contrapun-

50. Las reglas más relevantes a los fines de este estudio son:

1. La presencia de jueces y juezas en redes sociales debe ser acorde a los principios establecidos en el Código de Comportamiento Ético del Poder Judicial.
2. Se recomienda acoger el criterio de que los jueces y juezas velen: “... porque la expresión de sus opiniones y convicciones personales no afecte negativamente a sus funciones oficiales, no repercuta negativamente en su condición de funcionarios públicos ni ponga en tela de juicio su imparcialidad o sus obligaciones de lealtad y responsabilidad con respecto a su cargo”.
3. En ese sentido, se recomienda prudencia a jueces y juezas cuando lleven a cabo cualquier comunicación por la vía electrónica, incluida las comunicaciones de mensajes de texto, o correo electrónico o cuando participen en redes sociales en línea o publiquen material en las mismas.
4. Jueces y juezas están llamados(as) a mantener la neutralidad y la moderación sobre las informaciones referentes tanto a la vida pública como de la vida privada con trascendencia pública que se expone a través de las redes sociales.
5. Se recomienda a los jueces y juezas evitar responder comentarios y críticas a las decisiones judiciales o a medidas implementadas desde el Poder Judicial, tanto para temas administrativos como jurisdiccionales.
6. Jueces y juezas deben estar conscientes en todo momento de que cualquier comentario en redes sociales puede significar el riesgo de poner en peligro la confianza pública en el Poder Judicial.
7. Jueces y juezas deben abstenerse de responder de manera personal en redes sociales sobre cualquiera de las tareas encomendadas bajo su función de servidores(as) judiciales.
8. En caso de que algún comentario hecho en contra de un juez o jueza tenga el potencial de amenazar la confianza de dicho juez o jueza, los canales oficiales del Poder Judicial darán respuesta a dichos comentarios hechos en contra de ellos o ellas en las redes sociales.

51. (@pedroalcantara) twitteó: “Una verdadera dictadura por parte de Henry Molina, con los empleados del Poder Judicial, violando un derecho fundamental como es el derecho a la libre expresión, eso es lo que se llama un verdadero dictador y desacatador de las leyes y la constitución”. Disponible en: [@DarielGuzmánA.](https://twitter.com/pla39/status/1315992632548618240?s=27) twitteó: “Otro desacierto del Consejo, ahora querer censurar a los servidores judiciales por el uso de las redes. Para proteger la imagen institucional y evitar conductas desviadas existen otros mecanismos; esta medida lo que evidencia es

tos que, como dijimos, no están cerrados ya que la explosión del uso de redes en la Justicia se está dando al momento de realizar este análisis.

Debates como estos han motivado a que se realicen consultas ante la Comisión Iberoamericana de Ética Judicial con el fin de que se puedan definir criterios generales para el “uso ético de las redes sociales” por jueces, juezas y personal de los tribunales. La Comisión también en línea con las demás organizaciones internacionales que velan por el comportamiento judicial entiende que se está ante un conflicto de derechos fundamentales en donde de un lado aparecen la libertad de información y expresión y, por otro, la imagen y los derechos de las personas involucradas en procesos judiciales, “cuestión que también atañe al sano desenvolvimiento de las relaciones interpersonales en el ámbito de la administración de justicia”.⁵²

La Comisión analizó el típico conflicto de colisión de derechos de la mano del Código Iberoamericano de Ética Judicial,⁵³ instrumento fuertemente difundido y con amplio consenso entre las magistraturas de la región. El Código entiende que a las y los jueces les asisten los mismos derechos que a todas las personas, pero estos derechos pueden experimentar restricciones particulares fundadas en la preservación de la función que ejercen. Algunas restricciones estarán establecidas en las leyes locales, más allá de que no existen cláusulas en el Código que limiten específicamente el uso de redes sociales, pero sí formas de comportamiento público que deben ser observadas. Así la Comisión entiende que:

Al igual que un micrófono, el papel y la pluma o una sala de audiencia, las redes son una herramienta y, a la vez, un foro de comunicación que exhibe a quien a ellas acude, por lo que las y los jueces además de ser independientes deben parecerlo ante un “observador normal. Esto significa que no pueden embanderarse en posturas políticas partidarias ni, en general,

la actitud de cuidar sólo la forma”. Disponible en: <https://twitter.com/darielguzman/status/1316001943043616769?s=27>

(@JesusAntonioGonzalezG.) twitteó: “Es penosa la situación en la que el presidente actual de la SCJ ha envuelto a ese organismo y a sus empleados, desde su llegada al cargo, esa justicia va de mal en peor y el organismo ni hablar”. Disponible en: <https://twitter.com/jesusantonio1/status/1316003227318579202?s=27>

52. CIEJ, Segundo Dictamen, del 30/11/2015, sobre el uso de las redes sociales por los jueces. Consulta de la Suprema Corte de Costa Rica. Ponente: David Ordóñez Solís. Disponible en: <http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/CIEJ/Dictamenes/>

53. Disponible en: http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic5_mex_ane_57.pdf

exteriorizar posiciones que los muestren susceptible de verse influidos por grupos o personas por fuera de la objetiva fuerza de convicción que encuentren en las argumentaciones vertidas en un debate judicial.

Sobre la base de aquel dictamen y habiendo recolectado experiencias tanto del uso de las redes sociales por parte de los operadores judiciales como de la utilización de algoritmos y *big data* para apuntalar la labor judicial, y habiendo experimentado un uso forzado de la tecnología debido al confinamiento social producto de la pandemia por COVID-19, en marzo de 2020 la Comisión Iberoamericana de Ética Judicial elaboró un nuevo dictamen referido a las ventajas y desafíos éticos del uso por el juez de las nuevas tecnologías.⁵⁴ Allí realiza también una serie de recomendaciones que, además, advierte que deben revisarse y actualizarse de acuerdo con el avance estrepitoso de la tecnología.⁵⁵

54. CIEJ, Noveno Dictamen, del 12/03/2020, de la Comisión Iberoamericana de Ética Judicial sobre el uso por el juez de las nuevas tecnologías: ventajas y desafíos éticos. Ponente: comisionado Eduardo D. Fernández Mendía. Disponible en: <http://www.poderjudicial.es/cgpi/es/CIEJ/Dictamenes/>

55. I. El juez y sus auxiliares deberán capacitarse permanentemente en las características, diseño, funcionamiento y funcionalidad de las nuevas tecnologías de la información con que cuenta el tribunal en que desarrollan su trabajo.

II. En la capacitación del juez deberán distinguirse por lo menos tres circunstancias para su desempeño:

- a. Las nuevas tecnologías como un medio, instrumento o herramienta que permite una mayor eficacia, productividad o calidad en la respuesta judicial.
- b. Las nuevas tecnologías como un objeto de un proceso judicial, a la luz de los ilícitos, actos indebidos o abusivos y de los conflictos o controversias que pueden suscitarse con y por su utilización, que derivan en litigios que deben ser tratados por el sistema judicial.
- c. Los nuevos escenarios que constituyen el entorno de la actividad jurisdiccional a la luz de la incidencia transversal de redes sociales, banco de datos y otros similares.

III. El juez deberá tener conocimientos sobre el diseño de las nuevas tecnologías para que su utilización sea admisible (arts. 29 y 30 del Código Iberoamericano de Ética Judicial).

IV. El juez debe ser independiente para soslayar la utilización de las nuevas tecnologías cuando no se ajusten a las reglas de accesibilidad o proponibilidad o cuando no proporcionen los elementos necesarios para una correcta decisión (arts. 6 y 7 del Código Iberoamericano de Ética Judicial).

V. El juez debe ser cuidadosamente imparcial para que la utilización de las nuevas tecnologías no distorsione la igualdad de armas entre las partes.

VI. En todo caso, la motivación acerca de la existencia de duda, probabilidad o certeza en el *thema decidendi* corresponderá al juez y no al soporte tecnológico.

VII. El juez debe mantener la debida transparencia y publicidad que permita exhibir su desempeño con el auxilio de las nuevas tecnologías.

Más allá de que estas organizaciones reconocen que las nuevas plataformas de comunicación pueden constituir un medio eficaz para dar transparencia a una gestión, someten al rol del juez o jueza a una prudencia especial. Además de ser libres para ejercer su expresión, se considera que deberían tener en cuenta las implicancias del uso personal de una red social y de la exposición a comentarios y *feedback* inmediatos de personas anónimas o, incluso, del hostigamiento específico frente a la actuación del juez o jueza en el marco de sus funciones jurisdiccionales.

Como vemos, el enfoque de análisis que hacen los espacios internacionales sobre el uso de redes por parte de las y los operadores de Justicia es el de una comunicación unidireccional, más enmarcada en el rol tradicional de los medios de comunicación que en la novedosa función que tienen las plataformas de poder interactuar con el “público” y recabar informaciones y opiniones de manera bidireccional que permitan robustecer el sistema de Justicia con el *feedback* de los propios usuarios. Seguramente el paso del tiempo y la mayor experiencia en la utilización de estas nuevas herramientas digitales harán que se diversifiquen los enfoques y se constaten nuevos acercamientos entre la Justicia y la gente.

¿Nueva forma de participación o estrategia de difusión?

Seguramente los tribunales que tengan actividad en redes sociales se percibirán como más accesibles, menos formales, algo no menor en una justicia que históricamente se vio alejada de la sociedad. Pero ¿esto los hace más eficientes? ¿Más transparentes? ¿Ayuda a mejorar la percepción ciudadana de las instituciones judiciales? ¿Fortalecen mediante el uso de redes sociales los mecanismos de rendición de cuentas?

A pesar de que el uso de redes sociales por parte de operadores judiciales y de instituciones es cada vez más difundido, no se podría hacer una generalización sobre cuáles son las consecuencias directas que traen a cada juez, jueza o tribunal. Los incentivos para su uso son muchos: es una herramienta de difusión económica tanto en inversión

VIII. El juez debe facilitar que las nuevas tecnologías aseguren a los litigantes el derecho a un debido proceso legal en el cual se enfatiza la eficiencia y una diligente y razonable duración de los procesos.

IX. El juez debe generar, mediante una adecuada responsabilidad institucional, una genuina confianza en las nuevas tecnologías.

de tecnología –se usa con un teléfono celular– como de recursos humanos; generalmente el personal junior es el que mejor dominio de las redes tiene. También la comunicación es siempre “positiva” es decir, a diferencia de los medios de comunicación tradicionales que insisten en marcar las falencias o los malos manejos de la Justicia, la comunicación emanada desde el juzgado o la institución subraya siempre las buenas prácticas, los logros conseguidos, las metas alcanzadas. Esto permite acercar a la Justicia a la gente y sacar el velo de misterio que, por lo general, tiene todo tribunal. Muchas de estas iniciativas de difusión van acompañadas de repositorios de datos, de portales de datos abiertos, de disponibilidad de información que, ahora sí, puede permitir al público hacerse de todo lo producido por determinado juzgado o institución y sacar sus propias conclusiones.

Llanos y Tibi Weber consideran que estas iniciativas buscan la “autopromoción” para elevar los bajos niveles de legitimidad o confianza en el Poder Judicial ya que los tribunales, al ser instituciones no electas, no son tan efectivos como los demás poderes para generar un respaldo difuso por parte de la ciudadanía.⁵⁶ Estas iniciativas, entonces, muestran que a mayor conocimiento de la población sobre el trabajo de la Justicia, mejoran los niveles de legitimidad. Por el contrario, las investigadoras señalan que cuando las instituciones judiciales logran un alto nivel de confianza en la ciudadanía, ya no resulta un incentivo utilizar las redes para transparentar su funcionamiento. Y este punto parece distinguir a las democracias desarrolladas de las en desarrollo. Mientras las primeras gozan de alta legitimidad y las personas confían en que la Justicia actúe como se supone que debe actuar, en las democracias en desarrollo las falencias del accionar judicial resultan más evidentes a la ciudadanía y redundan en una merma de la legitimidad y confianza. Por ello, los tribunales latinoamericanos, por ejemplo, fueron los pioneros en utilizar plataformas de comunicación propias para informar sobre su trabajo.

De las experiencias que conocemos en la Argentina, podemos comprobar que los incentivos fueron los ya expuestos. Un magistrado pionero en el uso de redes sociales señaló que

56. Llanos, Mariana; Tibi Weber, Cordula, “Cortes Superiores y Redes Sociales en América Latina”, *op. cit.*

... la lejanía que hoy persiste entre jueces y ciudadanos es la causa de los alarmantes indicadores de desconfianza en el Poder Judicial. Por eso hemos decidido planificar el trabajo que nos permitiese de manera proactiva comenzar a implementar políticas de apertura judicial como parte de la debida y democrática rendición de cuentas.⁵⁷

Pero ¿es necesario tener una cuenta de Twitter o un perfil de Facebook para hacer comunicación desde la Justicia? Seguramente la respuesta es no. Pero en la región, y habiendo vivido un año de pandemia, se podría entender que los operadores y las instituciones judiciales hayan tomado como aliadas sus redes sociales tanto para mostrar su trabajo como para crear nuevas formas, aun sin normativa que los respalde, de continuar impartiendo justicia.

Algunas investigaciones otorgan esta adopción del uso de las nuevas tecnologías a una cuestión generacional. La llegada de nuevos jueces/as le imprime otra mirada a la comunicación judicial, descontractura y se fusiona con el ya uso doméstico de tecnología. Es quizá por eso que se evidencia que las iniciativas más personales o fuera de la institucionalización son las que primero aparecen de la mano de un juez o una jueza que decidió utilizar las redes sociales para acercarse a la ciudadanía, y que de allí empujó la discusión de si correspondía o no hacerlo y cómo llevarla adelante. Mientras que los cambios a nivel tecnológico o de manejo de redes de los tribunales superiores suelen estar acompañados de una política institucional más parecida a adaptar las vocerías u oficinas de prensa a las tecnologías de la comunicación que a la apropiación de la herramienta de manera personal.

También es cierto que hoy las audiencias (y las partes en un conflicto judicial) están más ávidas de informarse por cuenta propia que esperar a que las ilustre un juez. Esto significa que ante una notificación judicial –sucede lo mismo ante un diagnóstico médico– es probable que la persona primero *googlee* lo que allí se expresa (si es está en lenguaje comprensible) antes de llamar a un abogado/a.

En este entendimiento es que, también gracias al bajo costo de generar contenido *online*, han proliferado sitios en donde, además de

57. Casas, Pablo; Mandolesi, Antonela; Quiroga, Yasmín, “La Justicia Abierta: una oportunidad democrática”, en *Justicia Abierta*, op. cit., p. 18.

informar, se intenta educar sobre los derechos de las personas, los procesos judiciales y los reclamos ante los incumplimientos.

Y las instituciones judiciales no han estado ajenas a ello. Por ejemplo, el Programa de Acceso Comunitario a la Justicia (PACJu)⁵⁸ del Consejo de la Magistratura de la Ciudad de Buenos Aires, Argentina, ha sido pionero en utilizar las plataformas digitales para transmitir las posibilidades de acceso a derechos como la asistencia ante consultas concretas. A través de su página de Facebook ofrece información que resuelve demandas de los usuarios, genera mecanismos para garantizar derechos y promueve la articulación entre los operadores judiciales y personas en condición de vulnerabilidad que necesitan interactuar con los tribunales.

En Costa Rica, en 2015, se aprobó la Política de Participación Ciudadana en el Poder Judicial⁵⁹ en la que se garantiza la incorporación de participación ciudadana en los diferentes ámbitos y niveles de la estructura operativa judicial y se focaliza en cinco ámbitos:

1. Difusión;
2. Sensibilización;
3. Consulta ciudadana;
4. Fiscalización y control ciudadano; y
5. Incidencia y acceso a la toma de decisiones.⁶⁰

Justamente los dos últimos puntos son los que corresponden a una innovación en el enfoque: no solo se trata de informar y educar sobre los derechos y los servicios de la Justicia sino, también, dar herramientas para que sea la misma ciudadanía la que actúe como contralor de las actividades de los poderes públicos. De esta manera, la incidencia ciudadana se materializa en políticas que lleva adelante luego la Justicia.

Vemos entonces cómo tanto desde un acercamiento informativo y de apertura como desde una perspectiva que persiga fines educativos se cumplen los objetivos de transparentar el accionar judicial (fin perseguido para lo que llamamos estrategia de autopromoción para mejorar la legitimación) y ofrecer nuevos canales de participación (que también

58. Enmarcado dentro del Objetivo de Desarrollo Sostenible N° 16 de Naciones Unidas, “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible”, PACJu se convirtió en un intermediario entre las necesidades de una población vulnerable y un servicio de Justicia que, muchas veces, se encuentra alejado de la sociedad.

59. Aprobada en Sesiones N° 26-15 y 28-15 por Corte Plena.

60. Disponible en: <https://guiaparticipemos.poder-judicial.go.cr/>

ayudan a elevar los niveles de confianza en la institución). Respondiendo a la pregunta del título del apartado, ya sea mera estrategia de difusión o genuinos mecanismos de participación, la ciudadanía se ve beneficiada.

Las redes sociales desde el prisma de la Justicia Abierta

El uso de redes sociales por parte de instituciones judiciales representa una contribución para la promoción de políticas de Justicia Abierta. En primer lugar, toda iniciativa que contribuya a una mayor y mejor comunicación entre justicia y ciudadanía tiene relevancia en términos de la promoción de mayor apertura de la labor judicial. En segundo lugar, también constituye un aporte en términos de transparencia y acceso a información pública. La difusión de información, contenidos y todo otro elemento por redes sociales sin dudas tributa a una mayor apertura de los sistemas judiciales.

Sin embargo, cabe interrogarnos acerca de la contribución del uso de redes sociales para lograr una mayor participación ciudadana. Las redes tienen en su naturaleza el rasgo de la interacción. No son estáticas, sino que promueven e incentivan, e incluso tienen su razón de ser, en la intercomunicación o la sucesión de reacciones recíprocas a los contenidos. En tal sentido, los actores judiciales, según surge de las secciones precedentes, hacen mayormente un uso unidireccional de las redes sociales. En otras palabras, las utilizan para transmitir información hacia la ciudadanía, aunque sin ánimo o expectativa de generar una interacción que le permita capturar información acerca de opiniones, devoluciones o reacciones de los usuarios o de la población en general. No pretenden que de la interacción surja información que pueda servir para mejorar la calidad del servicio de justicia.

Si el objetivo es promover el uso de redes sociales para la apertura de la justicia, se torna necesario reexaminar la forma en que estas son utilizadas. Para generar mayor participación ciudadana se debe pasar del modelo de comunicación unidireccional a otro donde el flujo de contenidos o información sea bidireccional. Esto presupone un interés por parte de las instituciones judiciales de no solo “enviar un mensaje” sino también de recibir una respuesta o recolectar información de los usuarios para luego utilizarla en la toma de decisiones, en la

mejora de la atención, en adecuar mejor la oferta de servicios a las necesidades de la demanda, etcétera.

Algunos autores señalan la importancia de generar estos procesos de interacción sucesiva para fomentar la participación ciudadana y mejorar los mecanismos de rendición de cuentas. Gigler y Bailur⁶¹ por ejemplo, señalan que solo se puede cerrar la brecha de rendición de cuentas entre la oferta de la gobernanza (reformas del gobierno) y la respectiva demanda (movimientos sociales y las voces ciudadanas) por medio de herramientas y prácticas que mejoren la respuesta del gobierno a las necesidades de la gente. El proceso por el cual se puede acercar la demanda a la oferta –y así cerrar la citada brecha– es denominado como bucle de retroalimentación (*feedback loop*). Esta noción es clave para conceptualizar el nuevo nivel de interacción que proponemos en este artículo.

En tal sentido, consideramos que las redes sociales pueden entonces convertirse en un dispositivo para cerrar el bucle de retroalimentación en el sector justicia. Para ello, resulta imperativo concebir una nueva estrategia que permita generar las interacciones necesarias para identificar las necesidades de la ciudadanía respecto de la provisión del servicio de justicia. Esto requiere un nuevo abordaje al uso de las redes, conceptualizándolas como herramientas de doble vía, que construyan los canales de ida y vuelta con los usuarios donde tenga lugar la iteración de “diálogos” entre los operadores judiciales y la gente.

Para lograr que el uso de redes sociales contribuya al paradigma de Justicia Abierta, resulta necesario que la utilización de las nuevas tecnologías se oriente a generar el bucle de retroalimentación. Dicha combinación supone una evolución desde los modelos clásicos, con bajo uso de nuevas tecnologías y tomando al ciudadano como un mero receptor pasivo sin nada que aportar, a nuevos modelos donde la prioridad es generar un intercambio activo que mejore el vínculo entre la justicia y la sociedad.

Conclusiones

El uso de redes sociales ha crecido notoriamente como herramienta en las políticas de comunicación del Poder Judicial. Este trabajo ha

61. Gigler, Björn-Sören; Bailur, Savita (eds.), *Closing the Feedback Loop. Can Technology Bridge the Accountability Gap?*, Washington DC, The World Bank, 2014.

documentado marcados avances en todos los niveles de la pirámide judicial, al igual que en tribunales supranacionales y en organismos de protección de derechos internacionales. En tal sentido, un primer hallazgo consiste en la existencia de dos procesos que ocurren en paralelo. Por un lado, los tribunales de instancias inferiores comenzaron a innovar en sus estrategias de comunicación, incorporando rápidamente las redes sociales como pilar de ellas y como vehículo de proximidad con la ciudadanía y los usuarios del sistema de justicia. Por otro lado, se verifica un crecimiento del uso de redes sociales desde las altas cortes o las instancias superiores de la estructura judicial. Las cortes supremas y los consejos de la judicatura están utilizando redes sociales no solo para la comunicación de su labor sino también para alimentar la comunicación institucional de todo el Poder Judicial. De esa forma, se registran innovaciones lideradas individualmente por jueces y juezas, instalando un proceso *bottom-up*, que se ve complementado con otro que surge desde las altas esferas (*top-down*). Si bien ambos fenómenos son positivos en términos de su potencial impacto en la apertura del sistema judicial y en las prácticas de rendición de cuentas, se percibe una posible “colisión” al momento de unificar acciones y definir políticas institucionales para el uso de las redes sociales (tal como se ejemplificó anteriormente con el caso de República Dominicana).

Por otra parte, no resultan del todo claros los objetivos e impacto del uso actual de las redes sociales por parte de las instituciones judiciales. En algunos casos, por ejemplo, a nivel de altas cortes pareciera que las redes son una herramienta más que se utiliza con la misma filosofía y estrategia que con otras, como el envío de gacetillas de prensa, la entrevista periodística o la columna de opinión. Son un canal más por el cual las organizaciones envían mensajes, aprovechando las ventajas de su masividad y alcance. En otros casos, las redes sociales son utilizadas por operadores judiciales de las instancias inferiores para difundir y promocionar su labor y sus prácticas. En este caso el foco no está puesto en aspectos institucionales sino más bien en la promoción de experiencias puntuales. Una vez más, esta brecha de usos y objetivos en los distintos niveles aparece como ámbito de eventual conflictividad frente a iniciativas de armonización o estandarización del uso de redes sociales.

Asimismo, se documentó un marcado crecimiento en el aprovechamiento de las redes sociales en el sistema de justicia. Organismos

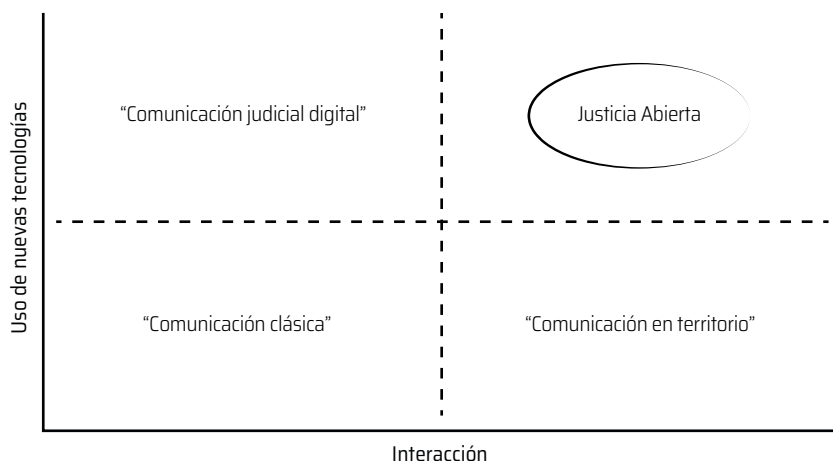
y redes internacionales cada vez más utilizan estas herramientas con distintos abordajes. Uno de ellos es el uso de redes como parte de las estrategias de transformación digital de la justicia. Otro se refiere más específicamente a las redes como instrumento para mejorar la comunicación. Finalmente, se verifican intentos por adecuar el uso de redes sociales a los parámetros clásicos (o antiguos) de comunicación judicial, donde se priorizan dimensiones como el decoro judicial, la independencia judicial, y otros por sobre la preocupación de cómo mejorar la calidad del servicio de justicia desde una perspectiva centrada en las personas (y no en los operadores del sistema judicial).

Por otra parte, se identificó una clara oportunidad para promover un uso de redes sociales que contribuya a la promoción del modelo de Justicia Abierta. Ello implica la adopción de una comunicación bidireccional por parte de las instituciones judiciales, que aspire a capturar las miradas y necesidades de los ciudadanos, convirtiéndolos en protagonistas de la política de comunicación judicial. Así, se pasaría de una mirada donde el ciudadano es un mero actor pasivo, a otro donde se convierte en un “par” que proporciona información valiosa para la mejora del servicio de justicia. Esto se lograría mediante la implementación de una estrategia de comunicación que integre el bucle de retroalimentación, lo cual implica no solo emitir un mensaje sino generar interacciones reiteradas y sostenidas en el tiempo que permitan reaccionar frente a las respuestas de los individuos.

Los poderes judiciales han logrado importantes avances en materia comunicacional. Tal como ilustra el cuadro, los modelos de comunicación clásica, es decir aquellos que se basan en la difusión unidireccional, han evolucionado de distinta manera. La primera, que denominaremos “comunicación judicial digital”, consistió en el aprovechamiento de las nuevas herramientas audiovisuales mediante la creación de portales de información judicial: se evolucionó del envío de texto a explicaciones y análisis más complejos en formatos más didácticos. La segunda tuvo un enfoque más territorial, procurando que “la justicia” tenga mayor presencia “cara a cara” y sin intermediación con la población (programas del estilo “la justicia y la escuela”,⁶² por

62. Disponible en: <https://consejo.jusbaires.gob.ar/institucional/programas/la-justicia-y-la-escuela>

ejemplo). Finalmente, algunas experiencias descriptas en secciones precedentes intentan realizar una migración hacia modelos comunicacionales de Justicia Abierta que se caracterizan por no solo emitir información y permitir la interacción con la ciudadanía sino también utilizar esa comunicación participativa para codiseñar políticas públicas de justicia que recojan visiones desde las personas.



Quedan sin embargo múltiples preguntas que necesitan ser objeto de mayor investigación. ¿Ha mejorado la comunicación producto del uso de las redes sociales? ¿El uso de redes sociales ha impactado positivamente en la imagen o percepción ciudadana de la justicia? ¿Qué factores influyen en que el uso de redes sociales haya surgido con más fuerza a nivel individual, desde los juzgados, y no a partir de políticas institucionales de comunicación? ¿Los operadores judiciales que utilizan redes logran un posicionamiento distinto, son más influyentes? Y si lo son, ¿en qué sentido? ¿Cuáles deberían ser los abordajes institucionales en materia de comunicación y redes? ¿Deberían diseñarse políticas institucionales que implementen y estandaricen esta forma de comunicación? Estos interrogantes dejan planteado un campo prolífico para una futura agenda de investigación que deberá contemplar todas las prácticas y visiones de los actores involucrados en la temática.

Bibliografía

BIGAS FORMATJÉ, Núria, “¿Por qué Twitter es la red del odio?”, Barcelona, Universitat Oberta de Catalunya, 2020.

GIGLER, Björn-Sören; BAILUR, Savita (eds.), *Closing the Feedback Loop. Can Technology Bridge the Accountability Gap?*, Washington DC, The World Bank, 2014.

LLANOS, Mariana; TIBI WEBER, Cordula, “Cortes Superiores y Redes Sociales en América Latina”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 29, N° 1, 2020.

TARAS, Davis; DAVIS, Richard, *Judges and Journalists: The Global Perspective*, Reino Unido, Cambridge University Press, 2017.

Capítulo IV

Mapeo de experiencias de Justicia Abierta a nivel nacional y subnacional

Justicia Abierta en el Poder Judicial de Costa Rica: de la práctica a la teoría

Ingrid Bermúdez Vindas* y Daniela Guevara Walker**

Antecedentes de la Política de Justicia Abierta

El Programa de Participación Ciudadana empieza a ejecutarse en el Poder Judicial de Costa Rica en el año 2008 bajo la coordinación de la Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia (CONAMAJ), la cual es una Comisión cuyo órgano operativo se establece en el Poder Judicial y se encarga de fortalecer el sistema de la administración de la justicia costarricense, mediante la coordinación entre las entidades públicas que la conforman, para la posterior ejecución de proyectos que faciliten el acceso de la ciudadanía a la justicia y procuren un desarrollo armonioso y ordenado del sector.

Es así que inicia la ejecución de dos proyectos pilotos de participación ciudadana en la zona Norte y en la zona Atlántica del país, en el año 2008, dando como resultado los insumos cocreados para la elaboración de la Política Institucional de Participación Ciudadana, aprobada por Corte Plena en el año 2015.

Da pasos importantes este Poder de la República incorporando y atendiendo compromisos nacionales e internacionales cuando Costa Rica integra la Alianza para un Gobierno Abierto (AGA) (2012) y asume también responsabilidades desde el II Plan de Acción de Gobierno Abierto (2015-2017) e incluso ha mantenido su vinculación activa y comprometida en la consolidación del Estado Abierto, asumiendo su compromiso en el IV Plan de Acción de Costa Rica (2019-2021).

* Directora Ejecutiva de la Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia (CONAMAJ).

** Coordinadora del Programa de Participación Ciudadana de CONAMAJ.

También se consolidan estas acciones y compromisos mediante la cocreación de la Política institucional de Justicia Abierta, la cual fue aprobada en el año 2018 por Corte Plena. La Justicia Abierta constituye un paso importante ante las crecientes demandas ciudadanas de apertura, de transparencia, de rendición de cuentas y responsabilidad por el uso de los recursos públicos y de evaluación y control ciudadanos.

La Justicia Abierta en el Poder Judicial se entiende como la forma de gestión pública aplicada al quehacer de la administración de justicia que redefine la vinculación entre el Poder Judicial y la sociedad en general, basándose en los principios de transparencia, participación y colaboración, con los fines de garantizar el Estado de Derecho, promover la paz social y fortalecer la democracia.

Tiene tres principios que orientan su implementación: transparencia, colaboración y participación. Estos principios están correlacionados, lo que significa que las acciones corresponden primordialmente a uno u otro, sin ser excluyentes, de manera que pueden verse impregnadas por los otros principios.



El devenir de la justicia abierta en Costa Rica

Se mencionan los principales hitos del recorrido por el Poder Judicial en materia de justicia abierta. Es necesario aclarar que desde finales del siglo pasado un expresidente de la Corte (QdDG), Luis Paulino Mora Mora, hablaba de la necesidad de una justicia integrada, transparente y abierta y desde su visión humanista se aprobó la Política de

Participación Ciudadana y el Servicio Nacional de Facilitadoras y Facilitadores Judiciales. Es así como siguieron los liderazgos de la expresidenta de la Corte Zarela Villanueva y don Fernando Cruz, no obstante, todas las iniciativas han sido lideradas por el magistrado Presidente de Conamaj don Román Solís Zelaya quien ha presentado y defendido las Políticas Institucionales para su aprobación en el seno de Corte Plena, órgano máximo jerárquico del Poder Judicial compuesto por los veintidós magistrados y magistradas que integran las tres salas de casación y la Sala Constitucional.

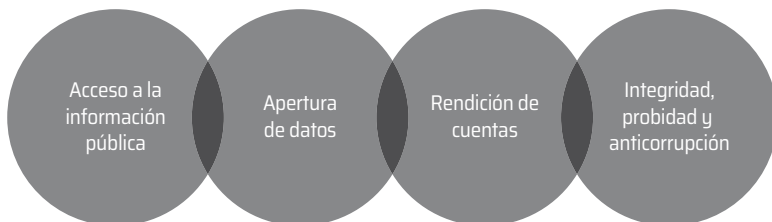
En el año 2013, el Poder Judicial participa en la Cumbre de OGP celebrada en Londres y adquiere el compromiso de construir una política de gobierno judicial abierto, como en primera instancia empezó a llamarse y luego evoluciona a justicia abierta. En el año 2015 de igual manera se participa en la Cumbre de OGP en México y se inician conversaciones para formalizar un convenio con la CEPAL, lo cual constituyó un impulso para el inicio de la fase de cocreación de la Política de Justicia Abierta; de esta experiencia surge el primer borrador de la Política. La Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia asume un rol activo en este proceso desde su experiencia de participación ciudadana y es en el año 2018 cuando se aprueba la Política que designa a la CONAMAJ como el ente rector y coordinador en esta materia.

Después de su aprobación, por medio del apoyo de Eurosocal, se instrumentaliza la Política y se cocrea el plan de acción, el sistema de evaluación y monitoreo y la estrategia de comunicación. Las acciones del Plan de Acción se establecen de acuerdo con los tres principios de la Política. A continuación se detallan las principales acciones de cada uno de ellos.

Principio de Transparencia

La Política de Justicia Abierta define la transparencia como la responsabilidad que tiene el Poder Judicial de garantizar el derecho de acceso y la comprensión de la información pública sin mayores limitaciones que aquellas expresamente establecidas por las leyes, rendir cuentas sobre su gestión y propiciar la integridad, la probidad y el buen gobierno.

Los siguientes son los ejes orientadores de las acciones que se desarrollan en materia de transparencia:



Acceso a la información pública: es el derecho que tienen los usuarios y usuarias de acceder y comprender información pública en lenguajes horizontales e inclusivos y el deber del Poder Judicial de proporcionar la información de manera oportuna, dentro de los plazos legales y evitando cualquier trámite dilatorio.

Apertura de datos: es un proceso sistemático de publicación de datos en formatos abiertos, libres de controles y conforme a los estándares internacionales. La publicación de la información institucional debe ser consistente y perdurable, según los requerimientos de los datos abiertos.

Rendición de cuentas: es el deber que tiene el personal judicial de responder en el ejercicio de su gestión por sus actos, el cumplimiento de deberes y funciones, el uso de recursos y fondos públicos. Para ello se utilizarán mecanismos de seguimiento, control y evaluación, entre otros.

Integridad, probidad y anticorrupción: refiere a la concreción de mecanismos orientados al buen gobierno y a la lucha contra acciones que lesionen los valores, principios y recursos del Poder Judicial.

Para el IV Plan de Acción de Costa Rica ante la Open Government Partnership (OGP) el Poder Judicial se compromete a la creación de una herramienta tecnológica de acceso a información pública, la cual consiste en un sitio *web* con tableros abiertos que contienen gráficos y cuadros de fácil visualización e interpretación. Los paneles muestran resultados de las oficinas judiciales de todo el país, uso de recursos, circulantes de materias, información general del personal y otros.

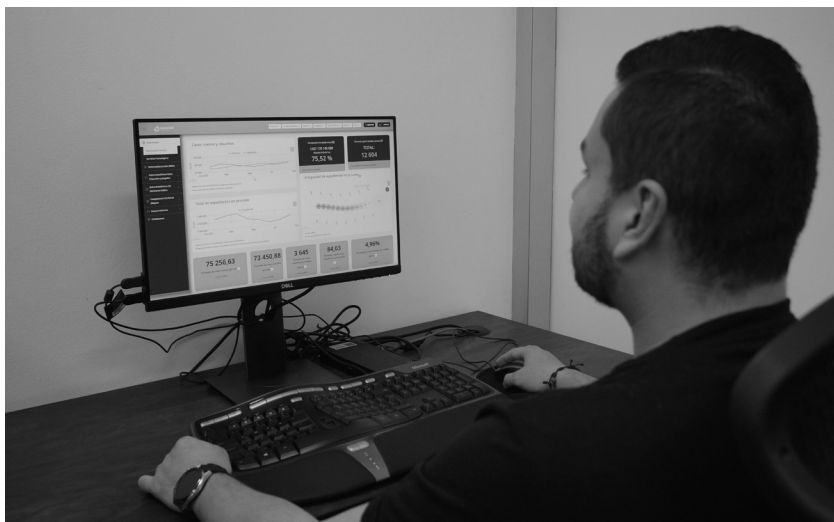
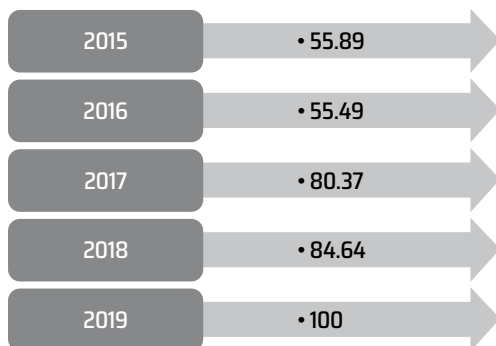


Imagen con fines ilustrativos

La siguiente gráfica muestra la evolución de la calificación del Poder Judicial, en los últimos años, en materia de transparencia que mide el Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP) de la Universidad de Costa Rica y la Defensoría de los Habitantes a todo el sector público costarricense. Los indicadores evaluados en la *web* son:

1. Acceso a información.
2. Rendición de cuentas.
3. Participación ciudadana.
4. Datos abiertos.



Principio de Participación

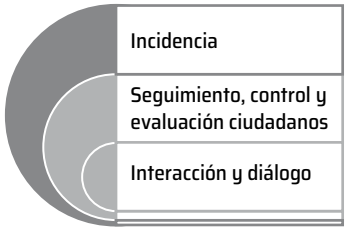
La Política de Justicia Abierta define el principio de participación como

... un proceso democrático que garantiza una contribución responsable, activa y sostenida de la población en el diseño, la toma de decisiones y la ejecución de políticas del Poder Judicial, de manera que respondan a la realidad de la población, del bien común y del cumplimiento de los fines del Poder Judicial. (Poder Judicial, 2019:26)

En la experiencia de Costa Rica, este principio fue uno de los primeros en desarrollarse puesto que en el año 2015 se aprobó la Política de Participación Ciudadana. Esta política judicial es el resultado de las lecciones aprendidas de la institución y su vinculación con las comunidades. Esta experiencia marcó el concepto y los pilares de la política, los cuales se reflejan en los ejes del principio detallados en la Política de Justicia Abierta.

La Política de Participación Ciudadana hace mención de los aspectos claves que guían la vinculación y los espacios de participación con los diferentes actores sociales: instituciones, organizaciones, ciudadanía, academia, entre otros. Una de esas palabras clave es el concepto de contribución responsable, es decir, la incidencia libre de intereses particulares y la búsqueda del bien común; una sociedad que impulse el desarrollo de políticas con una mirada ciudadana para la ejecución de su objetivo máximo: el acceso a la justicia.

Este principio se desagrega en tres ejes principales, los cuales tienen una visión escalonada de la participación y las formas de relacionamiento entre los despachos judiciales y la población en general. De forma que se pueda partir desde una vinculación más interactiva hasta incidencia en la toma de decisiones:



Eje interacción y diálogo: conlleva consulta, comunicación dialéctica, reconocimiento y canalización de demandas sobre los servicios, exigibilidad de derechos, atención de las necesidades particulares de las poblaciones y adecuada y oportuna respuesta institucional.

Eje seguimiento, control y evaluación ciudadanos: son acciones por medio de las cuales los diversos actores sociales pueden establecer una vigilancia en torno a políticas, programas, proyectos, planes y procesos ejecutados en el Poder Judicial o para conocer sus efectos, impactos u otros resultados no esperados.

Eje incidencia: implica la toma de decisiones conjuntas e integración de ciudadanía en espacios de toma de decisión.

La participación, un derecho constitucional en Costa Rica,¹ está en constante construcción. Tanto la institucionalidad pública como la ciudadanía redefinen estas alianzas de trabajo colaborativo, los espacios y mecanismos, de manera que la teoría se proyecte en acciones concretas. El Poder Judicial no es la excepción; al inicio del desarrollo del Programa de Participación Ciudadana las oficinas judiciales desconocían cómo promover el intercambio con las comunidades. Los ejes antes mencionados permiten sistematizar las experiencias y promoverlas como buenas prácticas.

Eje interacción y diálogo: Programa de Tardes de Café Policial

El Organismo de Investigación Judicial (OIJ) es un ente auxiliar de la administración de justicia en Costa Rica cuyo objetivo principal es colaborar con el descubrimiento y verificación científica de los delitos y sus presuntos responsables.

Este órgano desarrolla una metodología de interacción con ciudadanía e instituciones públicas, la cual el personal del OIJ la define como:

... una iniciativa que busca encontrar un espacio de Participación Ciudadana sin una agenda o guion preconcebido, tan solo una conversación franca entre personal del O.I.J. y la comunidad sobre lo que le importa en realidad a la sociedad en un ambiente relajado degustando una taza de café, buscando coadyuvar en la generación de políticas policiales. (OIJ, 2020)

1. En el año 2003 se reformó el art. 9 de la Constitución Política quedando de la siguiente manera: "El gobierno de la República es popular, representativo, participativo, alternativo y responsable. Lo ejercen el pueblo y tres poderes distintos e independientes entre sí: el Legislativo, Ejecutivo y Judicial".



Organismo de Investigación Policial

La Tarde de Café propicia un ambiente de confianza que les permite a las comunidades consultar directamente al personal encargado o jefes de unidades sobre temas como los delitos de narcotráfico, las denuncias anónimas, protocolos para el desarrollo de las investigaciones, así como impulsa una herramienta para escuchar las inquietudes de estas personas, sus expectativas y propuestas de mejora.

Esta práctica es un claro ejemplo de un espacio para el diálogo, desde una visión de justicia abierta. Generar un mecanismo para el intercambio entre la institucionalidad y la ciudadanía, sin obstáculos ni condiciones, con una clara visión de que las voces comunitarias son un factor de éxito para la gestión pública.

Eje seguimiento, control y evaluación ciudadanos: Construcción del Plan Estratégico del Poder Judicial de Costa Rica (PEI)

El plan estratégico de cualquier institución tiene como fin hacer un análisis de sí mismo y reflexionar sobre su quehacer para identificar hacia dónde quiere ir y cómo hacerlo. En una justicia abierta este razonamiento no debe realizarse a puertas cerradas de forma complaciente, al contrario es necesario abrir el diálogo con la sociedad para evaluar los servicios y políticas judiciales, diseñar colaborativamente un plan con visión a mediano plazo del Poder Judicial que la ciudadanía espera.



Tomado del Plan Estratégico Institucional del Poder Judicial de Costa Rica.

En el año 2018 la Dirección de Planificación Institucional se planteó la metodología “Modelo de Gestión para el Proceso de Planificación Estratégica 2019-2024”, basada en los principios orientadores de innovación, participación e integración; con el eje transversal de justicia abierta. Este proceso de construcción incluyó las siguientes acciones:

- Un diagnóstico situacional.
- Talleres participativos en los que se contó con la participación de 1048 personas correspondientes al ámbito jurisdiccional, el ámbito administrativo, el ámbito auxiliar de justicia, las comisiones institucionales, las instancias gremiales, las comisiones de personas usuarias, las personas facilitadoras judiciales, las instituciones externas y representantes de la sociedad.
- Un foro, una encuesta y un espacio de recolección de ideas innovadoras, para conocer la opinión y captar propuestas de mejora de la población judicial.
- Creación de una página *web* accesible que le permitiera a la ciudadanía tener información detallada sobre todo el proceso. Dicho espacio *web* contenía:
 - El modelo de gestión y sus etapas.
 - Un calendario con la programación de talleres y actividades relacionadas al PEI.
 - Repositorio con documentación relevante como acuerdos y documentos de consulta.
 - La galería de fotografías, notas de prensa y videos, que recopilan las experiencias desarrolladas en el proceso de formulación del plan.

Durante esta experiencia la ciudadanía participante entabló una conversación con el personal judicial para evaluar el servicio judicial y las oportunidades de mejora. A la vez que se cocrearon prioridades, líneas de acción e indicadores para el monitoreo.²

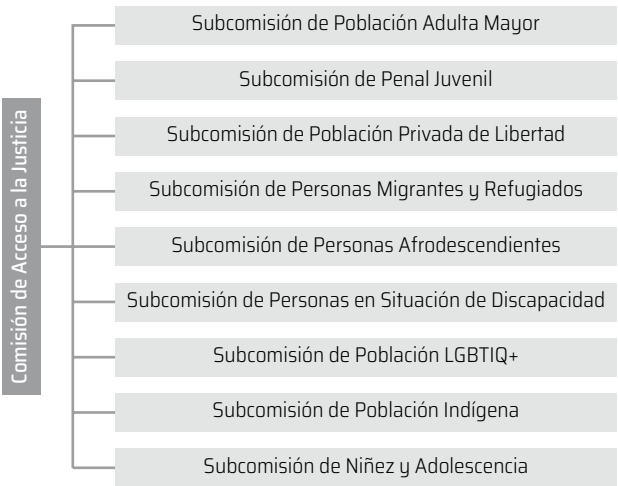
2. El Plan Estratégico Institucional y su nivel de cumplimiento pueden ser revisadas por medio de la página *web*. Disponible en: <https://www.poder-judicial.go.cr/planificacion/index.php/subproceso-evaluacion/evaluacion-plan-estrategico>

Eje incidencia: subcomisiones de acceso a la justicia

Las Reglas de Brasilia, aprobadas en la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana y acogidas por el Poder Judicial de Costa Rica en el año 2008, propiciaron el desarrollo de subcomisiones derivadas de cada población en condición de vulnerabilidad que las mismas reglas establecen, siendo estas coordinadas por una Comisión de Acceso a la Justicia.

Estas subcomisiones tienen como objetivo principal establecer líneas de actuación para el Poder Judicial, con el fin de brindar a las personas un trato adecuado según sus circunstancias particulares. Estos equipos de trabajo están integrados por los ámbitos Jurisdiccional, Auxiliar de Justicia y Administrativo, así como por organizaciones gremiales, organismos internacionales y representantes de la población civil.

Listado de subcomisiones de acceso a la justicia del Poder Judicial de Costa Rica



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información disponible en la página de la Comisión de Acceso a la Justicia de Costa Rica.

Las subcomisiones se han identificado como una buena práctica en el principio de participación, eje de incidencia. Estos equipos de trabajo intersectoriales tienen a su cargo una función estratégica en el sector justicia pues se enfocan en el análisis de los factores externos, barreras institucionales y acciones afirmativas necesarias para garan-

tizar el acceso a la justicia de todas estas poblaciones. Cada una con su temática particular y con un enfoque de Derechos Humanos.

La incidencia reconocida como el nivel máximo de participación implica la toma de decisiones conjuntas e integración de ciudadanía en espacios de toma de decisión. Las subcomisiones representan espacios en los cuales no solo se estudian los contextos de las poblaciones sino que se trasciende a la acción, con el desarrollo de políticas institucionales, directrices para el personal judicial y recomendaciones para el Consejo Superior y Corte Plena, máximos órganos políticos y administrativos del Poder Judicial de Costa Rica.

Es de allí que la participación de la ciudadanía y la representación de las mismas poblaciones en estas subcomisiones le permiten a la institución tomar decisiones, no desde un escritorio, y bajo una perspectiva desapegada de la realidad, sino que los contextos puedan ser entendidos con una visión humana, para así ser asertivos en los planes y proyectos a ejecutar.

Un ejemplo concreto es la Subcomisión de acceso la justicia para población migrante y refugiada con una integración de oficinas claves en el Poder Judicial, pero además con la incorporación de organismos internacionales vinculados a la temática; entre ellos, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para las Personas Refugiadas (ACNUR), Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Organización Internacional para el Trabajo (OIT), actores que aportan un enfoque especializado sobre estos fenómenos.

Sin embargo, el elemento diferenciador es que desde su creación esta subcomisión incluyó formalmente dos espacios con voz y voto para organizaciones de sociedad civil, las cuales permearan con una mirada ciudadana los lineamientos a aprobar. De esta forma se han desarrollado iniciativas como publicaciones, acuerdos de carácter obligatorio para el personal judicial, campañas informativas, formación y capacitación a lo interno y externo.³ Asimismo se han emprendido proyectos que emanaron de una solicitud expresa de estas representaciones ciudadanas.

3. Para más información se puede visitar la página disponible en: <http://conamaj.go.cr/index.php/areas-trabajo/acceso>

Principio de Colaboración

Uno de los pilares fundamentales de la Justicia Abierta es el principio de colaboración; en el Poder Judicial de Costa Rica este se traduce como:

... involucrar a distintos actores sociales en el diseño, ejecución y evaluación de políticas, programas, proyectos, planes y otras acciones propias del Poder Judicial, para la prestación de un servicio de calidad y alcanzar el logro de resultados superiores. (Poder Judicial de Costa Rica, 2019:27)

Al analizar este principio hay que reconocer que su aplicación en el Poder Judicial ha implicado mayores retos en contraste a la participación y la transparencia, ya que la naturaleza misma de este poder de la República enfrenta cuestionamientos en el trabajo colaborativo con actores como empresa privada y organizaciones. No obstante, poco a poco esta visión se ha superado al llevar a cabo proyectos conjuntos con grandes beneficios para la institución y con valor público para las personas.

Asimismo, el principio de colaboración se puede incorporar en labores operativas concretas, hasta en el diseño y ejecución de proyectos de gran impacto social. Para comprender en la práctica este apartado, la Política de Justicia Abierta lo ramifica en tres ejes principales:



Alianzas: son acuerdos que se establecen entre el Poder Judicial y otras instancias como instituciones públicas, organismos, organizaciones, empresas y sociedad civil para concretar vínculos de cooperación y emprender acciones conjuntas.

Cocreación: refiere al desarrollo de procesos conjuntos entre el Poder Judicial y otros actores sociales para el diseño, gestión, ejecución y evaluación de políticas, programas, proyectos, planes y otras acciones.

Redes de trabajo y apoyo: son espacios en los cuales el Poder Judicial participa junto con distintos actores sociales para planificar, coordinar, construir, atender y dar seguimiento a temáticas relacionadas con el sistema de administración de justicia.

Para ejemplificar estos ejes es necesario hacer referencia a algunos casos concretos liderados desde Costa Rica que propician el trabajo colaborativo.

Alianzas: Convenios de trabajo

Según la Política de Justicia Abierta, las alianzas son convenios de colaboración entre el Poder Judicial y otros actores públicos y privados. Este eje reconoce los beneficios de las acciones intersectoriales para la construcción de un Estado de derecho fuerte. Durante el periodo 2010-2020 la institución ha concretado alrededor de 190 acuerdos formales de cooperación.

El Poder Judicial de Costa Rica reconoce que el acceso a la justicia se construye todos los días y la alianza con actores externos es esencial para identificar los obstáculos y trabas administrativas. Este es el caso de la elaboración del Informe Estado de la Justicia, el cual representa una radiografía del Poder Judicial desde una mirada académica e interdisciplinaria.

Esta alianza surge del convenio marco entre el Poder Judicial y el Programa Estado de la Nación (PEN) del Consejo Nacional de Rectores de Costa Rica (CONARE), firmado en 2011 por iniciativa de la Corte Suprema de Justicia. A través de este acuerdo, este ente hace una valoración del Poder Judicial de forma independiente pero con el acompañamiento necesario para la preparación del informe.

En el año 2020 se presentó el Tercer Estado de la Justicia cuyo temario fue establecido por un Consejo Académico Asesor integrado por especialistas de diversos sectores, quienes condensaron los resultados de un proceso de consulta que incluyó al funcionariado judicial, personas usuarias, ciudadanía y académicos, con la participación de 1075 personas. (PEN, 2020:24)

El principio de Colaboración de la Justicia Abierta se materializa cuando la institución judicial entabla un diálogo con actores de la sociedad y esa comunicación da pie a acciones concretas y proyectos

conjuntos. Esta alianza Estado de la Nación-Poder Judicial refleja cómo el área académica, con apoyo de sociedad civil, aporta al fortalecimiento de un sector de justicia más fuerte y adaptado a los requerimientos actuales nacionales e internacionales.



Tercer Estado de la Justicia Costa Rica

Cocreación: Proyectos conjuntos

Según la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP por sus siglas en inglés), la cocreación es el término que se utiliza cuando “gobiernos y ciudadanos diseñan o implementan programas, proyectos y actividades de forma conjunta” (Cañares, 2017). La cocreación se diferencia de la participación ciudadana puesto que se alcanzan resultados prácticos, ubica a los gobiernos y a la ciudadanía relativamente en la misma capacidad de definir, implementar y monitorear la agenda y lograr los resultados esperados.

El Poder Judicial de Costa Rica desde la construcción de la Política de Justicia Abierta incorporó los procesos de cocreación al reconocer a la ciudadanía como contraparte fundamental en el desarrollo de sus proyectos. Esta política es un ejemplo de ello; en su definición y elabo-

ración se contó con un grupo de la sociedad civil, ciudadanía, organizaciones y entes observadores como la Defensoría de los Habitantes, los cuales se convirtieron en contrapartes esenciales para la conceptualización de la justicia abierta y la definición de sus principios y ejes.

Sin embargo, durante la ejecución de la política se han identificado procesos de cocreación que en muchas ocasiones se invisibilizan, pues aún el personal judicial no reconoce el término pero lo practica de manera comprometida y sostenida. Un ejemplo de ello es el proyecto “Servicio de Medicina Forense de la Zona Norte de Costa Rica”.

La morgue judicial de la Zona Norte se construyó como producto del trabajo colaborativo entre el Poder Judicial y las organizaciones de la sociedad civil. El desarrollo de este proyecto, que se concretó en el año 2019, tuvo un camino recorrido de negociación, incidencia ciudadana y proactividad de parte de diferentes instancias locales. La entrada en operación de este servicio en la zona fue el resultado de un proyecto cocreado entre las siguientes instancias:

- Corte Suprema de Justicia;
- Organismo de Investigación Judicial;
- Comisión de Construcciones del Poder Judicial;
- Municipalidad de San Carlos;
- Personas de la comunidad.

Cabe resaltar que la Comisión de Personas Usuarias de San Carlos desde hace una década mantuvo el tema como prioritario, evidenciando la necesidad ciudadana, puesto que las personas debían trasladarse más de 80 kilómetros hasta la unidad forense en el área metropolitana del país. Con esta unidad se logró la atención más expedita y un mayor acceso a la justicia para las poblaciones de ese sector.

La priorización de este proyecto, que implica una inversión económica y humana considerable para el Poder Judicial, es consecuencia de la incidencia ciudadana y las alianzas locales al lograr que una necesidad identificada se transforme en una propuesta tangible y ejecutable gracias al aporte de cada uno de los actores.

Redes de trabajo y apoyo: SNFJ

El Servicio Nacional de Facilitadoras y Facilitadores Judiciales Luis Paulino Mora Mora (SNFJ) se inició en Costa Rica en el año 2013,

con el objetivo de mejorar el acceso a la justicia de las personas, especialmente aquellas en condición de vulnerabilidad en zonas alejadas de los centros de ciudad.

Las personas facilitadoras judiciales son voluntarias, elegidas de manera democrática en asambleas comunitarias por sus vecinos y vecinas. Realizan acciones como: mediaciones comunitarias, orientaciones, acompañamientos y charlas con apoyo de los jueces y juezas locales.



Fotografía tomada por CONAMAJ en un encuentro con las personas facilitadoras judiciales de Turrialba en el año 2021.

El SNFJ en su esencia es un claro ejemplo de Justicia Abierta; desde su naturaleza impulsa el principio de colaboración pues se construye una red de personas voluntarias que constituyen un puente entre su comunidad y el Poder Judicial, con el fin de mejorar el acceso a la justicia. A su vez, este servicio potencia el principio de participación ciudadana al involucrar a la ciudadanía en el accionar del Poder Judicial de una forma transparente y desprovista de intereses personales.

Actualmente el Poder Judicial cuenta con el apoyo de más de 500 personas voluntarias en la periferia del país, en comunidades alejadas de las oficinas judiciales, con sistemas de transporte deficiente, carreteras dañadas e infraestructura pública mínima. Este programa busca fortalecer los lazos y la comunicación entre los servicios públicos judiciales y las comunidades, de manera que estas personas se trans-

forman en un brazo del Poder Judicial para fortalecer el acceso a la justicia, más allá de otros servicios sociales.

En el desarrollo de este servicio, los juzgados que lo implementan potencian las relaciones interinstitucionales en la comunidad, con instancias como la Fuerza Pública, Inder, Imas, gobiernos locales, entre otras, para la identificación de zonas prioritarias y la ejecución de acciones conjuntas. Asimismo, debido a la gran legitimidad de las personas facilitadoras judiciales en sus comunidades, otras instituciones públicas han establecido vínculos con el servicio en las zonas para llevar a cabo iniciativas de acuerdo a las necesidades de las personas.

Adicional a ello, las personas facilitadoras judiciales se han potenciado como actores clave para la ejecución de otros proyectos institucionales, de manera que suelen tener una voz activa en procesos de consulta, cocreación y desarrollo de iniciativas locales de mejoramiento de los servicios judiciales, con lo cual su rol colaborativo cada vez es más reconocido como sello de una justicia abierta.

Para concluir podemos afirmar que la clave de una justicia abierta se basa en el diseño, ejecución y evaluación de política pública judicial cocreada y en la transversalización de sus principios para cada acción que se realice.

Además, se necesita implementar políticas institucionales con fortalecidos procesos de divulgación, sensibilización y capacitación del personal, muy comprometido como el que tiene el Poder Judicial de Costa Rica, y ciudadanía responsable y preocupada por el bien común.

Por último, aclaramos que este artículo se llama “de la práctica a la teoría” porque así empezó la justicia abierta en el Poder Judicial, con la implementación de acciones que elevaron los índices de transparencia, con resultados patentes de procesos cocreados y con participación activa de la ciudadanía que tuvieron resultados de legitimidad, confianza y atención a las necesidades y demandas reales para mejorar el servicio público que se brinda.

Bibliografía

CAÑARES, M., “La palabra de moda ‘cocreación’: reflexiones del taller de Gobierno Abierto para los servicios públicos de Manila”. Open

Government Partnership, 12 de septiembre de 2017. Disponible en <https://www.opengovpartnership.org/stories/la-palabra-de-modacocreacion-reflexiones-del-taller-de-gobierno-abierto-para-los-servicios-publicos-de-manila/>

ORGANISMO DE INVESTIGACIÓN JUDICIAL DE COSTA RICA (2020). Página oficial. Disponible en: <https://sitiooj.poder-judicial.go.cr/>

PODER JUDICIAL (2015). Política de Participación Ciudadana en el Poder Judicial. San José, Costa Rica: Poder Judicial de Costa Rica. Disponible en: <https://www.poder-judicial.go.cr/participacionciudadana/images/documentos/ppc.pdf>

PODER JUDICIAL (2018). Plan Estratégico Institucional. San José, Costa Rica: Poder Judicial de Costa Rica. Disponible en: [file:///C:/Users/dgueva/raw/Downloads/INFORME%20PEI%202019%20web%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/dgueva/raw/Downloads/INFORME%20PEI%202019%20web%20(1).pdf)

PODER JUDICIAL (2019). Política de Justicia Abierta. San José, Costa Rica: Poder Judicial de Costa Rica. Disponible en: <https://www.poder-judicial.go.cr/participacionciudadana/images/documentos/ppc.pdf>

PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN, Tercer informe estado de la justicia. Estado de la Nación, San José, Costa Rica, 2020.

Posibilidades y límites de participación de los pueblos originarios en el Poder Judicial: el caso del Polo Indígena de Conciliación en Roraima

André Augusto Salvador Bezerra*, Ester Gammardella Rizzi** y Jorge Alberto Machado***

Introducción

La creciente repercusión de decisiones judiciales en la dinámica política y en el cotidiano de las personas que viven en países de Latinoamérica amplió las discusiones acerca de la necesidad de apertura del Poder Judicial a la participación social. El conjunto de estudios y prácticas que dan forma a la Red Internacional de Justicia Abierta forma parte justamente de ese debate, con el objetivo, como resalta Sandra Elena,¹ de fortalecer la legitimidad democrática de la actividad jurisdiccional de los países participantes.

* Juez de Derecho en San Pablo. Profesor del Curso de Maestría en la Escuela Nacional de Formación de Perfeccionamiento de Magistrados del Brasil. Investigador del COLAB-USP, Co-laboratorio de Desarrollo y Participación de la Universidad de San Pablo (USP). Máster y Doctorado en la USP.

** Profesora de Derecho en el curso de Gestión de Políticas Públicas de la Escuela de Artes, Ciencias y Humanidades de la Universidad de San Pablo (EACH-USP). Investigadora del COLAB-USP, Co-laboratorio de Desarrollo y Participación de la Universidad de San Pablo. Maestría y Doctorado en Filosofía y Teoría General del Derecho por la Facultad de Derecho de la USP.

*** Profesor asociado de la Escuela de Artes, Ciencias y Humanidades (EACH) de la Universidad de San Pablo (USP). Docente y orientador del Programa de Posgraduación en Participación Política y Cambio Social de la USP. Es uno de los coordinadores del COLAB-USP. Es Doctor en Sociología por la Universidad de Granada (2001) y realizó un posdoctorado junto al Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Campinas (2003-4).

1. Elena, Sandra, "Open data for open justice: a case study of Judiciaries of Argentina, Brazil, Chile, Costa Rica, México, Perú and Uruguay", Open Data Research Symposium, Ottawa, 27/05/2015, p. 2.

En tal contexto, el presente artículo se propone examinar el funcionamiento del Polo Indígena de Conciliación en la Comunidad de Maturuca. Se trata de una iniciativa del Poder Judicial del Estado brasileño de Roraima que busca participación social mediante la colaboración activa de pueblos originarios.

Para alcanzar el objetivo propuesto, se procede, inicialmente, a una breve exposición de los derechos asegurados a los pueblos indígenas y de la estructura del Poder Judicial brasileño. A continuación, se pasa al examen descriptivo del referido Polo de Conciliación, para, al final, señalarlo como una bienvenida iniciativa democrática del Tribunal de Justicia de Roraima que, sin embargo, debe ampliarse frente a determinados límites indicados a lo largo del análisis.

Derechos de los pueblos indígenas y jurisdicción en Brasil

El presente texto parte del supuesto que la inclusión de los pueblos indígenas, con sus cosmovisiones y sociabilidades propias, es un desafío a las democracias contemporáneas. Brasil, por ejemplo, posee 305 etnias² que hablan más de 160 lenguas y dialectos.³ Cada etnia atribuye significados propios para conceptos y nociones propias sobre derechos individuales y colectivos, además de relaciones muy diferentes con la naturaleza y con la idea de “propiedad”.⁴ De esta manera, la esencia de los conflictos indígenas es diversa y se relaciona a contextos con un universo simbólico propio. Estos, frecuentemente, no coinciden con la noción del derecho predominante, eurocéntrica y heredada de una larga tradición que remite al derecho romano.

2. IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia y Estatística, “Censo Demográfico 2010”, en IBGE, *Sidra: sistema IBGE de recuperação automática*, Río de Janeiro, 2011a. Disponible en: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-demografico/demografico-2010/inicial> [Fecha de consulta: 25/09/2020].

3. ISA - Instituto Socioambiental, “Línguas”, en *Povos Indígenas do Brasil*, 2020. Disponible en: <https://pib.socioambiental.org/pt/L%C3%A9guas> [Fecha de consulta: 25/09/2020].

4. Machado, Jorge y Ferreira, Carlos H. (orgs.), *Resistência Guarani: Uma vivência na Aldeia Rio Silveiras*. San Pablo, Tendenz, 2016. Disponible en: http://each.usp.br/machado/docs/RESISTENCIA_GUARANI-v4.pdf [Fecha de consulta: 25/09/2020]. Viveiros de Castro, Eduardo, “Os pronomes cosmológicos e o perspectivismo ameríndio”, en *Maná*, vol. 2, N° 2, 1996, pp. 115-144. Disponible en: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=So104-93131996000200005 [Fecha de consulta: 25/09/2020].

En el ámbito de ese desafío, desde las últimas décadas del siglo XX, Latinoamérica fue testigo de victorias de los pueblos originarios en la ampliación de derechos. Movilizados delante de prácticas genocidas que sufrieron a lo largo de los siglos, las cuales no se limitaron a los tiempos de la colonización promovida por los ibéricos, los pueblos indígenas resistieron y conquistaron, en diversos Estados, la legitimación de sus múltiples cosmovisiones y formas de sociabilidad.

Brasil fue uno de los primeros países de la región en presenciar ese proceso. Como respuesta a los horrores de la dictadura instituida por el Golpe de Estado de 1964, responsable por la muerte de más de ocho mil indígenas, según la Comisión Nacional de la Verdad,⁵ los pueblos originarios se articularon y lograron introducir en la democrática Constitución promulgada en 1988, una serie de derechos responsables por la validación de sus organizaciones sociales, usos, costumbres, creencias y tradiciones y por la superación de las políticas integracionistas (previstas, por ejemplo, en el Estatuto del Indio, Ley N° 6001/73) que los obligaba a integrarse a la civilización traída por los colonizadores.

La misma Constitución de 1988 contiene también una novedad que, más tarde, permitió la ampliación de esos derechos. Su artículo 5, § 2 prescribe el carácter no exhaustivo de los derechos y garantías constitucionalmente definidos, pudiendo, de esa manera, ser añadidos a los Tratados Internacionales suscriptos por el Estado brasileño.

Fue lo que sucedió mediante la aprobación de la Convención 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) del año de 1989, suscripta por el país en 2002. Se reconoció a los pueblos autodeclarados indígenas la posibilidad de autónomamente solucionar sus conflictos y de establecer sus prioridades de desarrollo, mediante procesos de consulta previa y participación en las políticas o programas públicos que eventualmente los afecten.

También en escala transnacional, surgió la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobado en el año 2007. Con tal documento, se aseguró la autodeterminación de los pueblos originarios, que implica la autonomía, el autogobierno y la posibilidad de conservar y reforzar sus propias instituciones.

5. Brasil, Comissão Nacional da Verdade, *Violações de direitos humanos dos povos indígenas*, Brasília, vol. II, 2014.

Es importante destacar que, a diferencia de la Convención 169 de la OIT, la declaración antes referida no consiste en tratado (*hard law*), sino en ley blanda (*soft law*), desprovista de determinaciones de contenido obligatorio. Sin embargo frente a esta circunstancia, el Estado brasileño no se encuentra autorizado a ignorar la respectiva existencia. Conforme se sostiene en obra que trató sobre el tema, “por el contrario, debe integrarlo a los términos de la legislación interna presente en la vigente Constitución, armonizándolos también a la amplia libertad garantizada por la autodeterminación”.⁶

Por otro lado, la sistemática jurídica brasileña no prevé expresamente la existencia de una jurisdicción indígena. Se trata de una situación distinta a la, por ejemplo, vigente en Colombia, que tuvo un nuevo documento constitucional promulgado en 1991, o sea, en un período considerablemente próximo al del Brasil. En aquel país, la autonomía de los juicios de conflictos que involucraban a los pueblos originarios tiene previsión expresa, siempre que, según el artículo 246, no configure una situación de enfrentamiento al orden estatal prevaleciente, mayoritaria en el territorio.

También, es diferente de lo previsto en el ordenamiento jurídico de Bolivia. La Constitución promulgada en 2009 fue considerablemente más allá de los textos jurídicos, hasta ese momento elaborados en los países vecinos, estableciendo el carácter plurinacional del Estado (rompió con la tradición eurocéntrica del Estado Nación) y la descolonización como camino a seguir. En ese mismo marco, legitimó jurisdicciones propias a los pueblos originarios, que serían ejercidas por medio de autoridades indígenas y conforme con las normas de tales poblaciones.

En el marco de la legitimación, hay una salvedad constitucional boliviana: las decisiones oriundas de esa jurisdicción deben respetar derechos fundamentales como la vida y la amplia defensa. Es importante notar, sin embargo, que “es la propia jurisdicción que se limitará por los derechos fundamentales presentes en la Constitución. No hay una autoridad externa de control”.⁷

6. Bezerra, André Augusto Salvador, *Povos indígenas e direitos humanos: direito à multiplicidade ontológica na resistência Tupinambá*, San Pablo, Editora Giostri, 2019, p. 56.

7. Rizzi, Ester Gammaridella; Bezerra, André Augusto Salvador y Craveiro, Gisele, “*Amicus Curiae* e Audiências Públicas junto ao STF e Ouvidoria Externa da Defensoria Pública de São Paulo, Experiências de Participação no Sistema de Justiça Brasileiro” (artículo traducido al español en esta obra, titulado “*Amicus curiae* y audiencias

De esa diferencia con Colombia y Bolivia, los conflictos en que se hacen presentes indígenas que viven en Brasil son, en principio, llevados a la actividad jurisdiccional del Estado brasileño. Es lo que explica el examinado Polo Indígena de Conciliación en la Comunidad de Maturuca ser una iniciativa del Poder Judicial.

El Poder Judicial en Brasil y en el estado de Roraima

Sin embargo, Brasil no tiene solo un Poder Judicial. Hay varios poderes judiciales actuantes en el vasto territorio del país.

Esa pluralidad ocurre porque Brasil es una Federación (artículo 1, Constitución), lo que se refleja en la actividad jurisdiccional. Existen, de esta manera, jueces y juzgados de los Estados miembros de la Federación, así como jueces y juzgados federales. Las justicias estatales y federales se someten, nacionalmente, al control por el mismo órgano externo al Poder Judicial, el Consejo Nacional de Justicia (CNJ).

Existen aproximadamente dieciocho mil jueces⁸ que evalúan los cerca de setenta y siete millones de causas que tramitan por año,⁹ según datos publicados por el CNJ en su Panel virtual “Justicia en Números” y en el informe anual con el mismo nombre. Del total de jueces, consta oficialmente que solo el 0,1 % se autodeclaran indígenas.¹⁰

Más de once mil jueces están en las justicias estatales (o sea, de los Estados miembros de la Federación). Ellas están formadas por juzgados estatales autónomos (llamados “tribunales de justicia”), que vinculan administrativamente y correccionalmente los jueces estatales.

públicas junto a la Suprema Corte de Justicia y *Ouvidorias* externas de las Defensorías Públicas de San Pablo. Experiencias de participación en el Sistema de Justicia brasileño”, en *Hoja de Ruta para una agenda global de Justicia Abierta: experiencias y aprendizajes desde América Latina*, Buenos Aires, Editorial Jusbaire, 2021.

8. CNJ - Conselho Nacional de Justiça, “Justiça em Números”, Brasília, 2020a. Disponible en: https://paineis.cnj.jus.br/QtAJAXZfc/pendoc.htm?document=qvw_1%2FPainelCNJ.qvw&host=QVS%40oneodimio03&anonymous=true&sheet=shResumoDespFT [Fecha de consulta: 25/09/2020].

9. CNJ - Conselho Nacional de Justiça, “Justiça em Números: Sumário Executivo”, Brasília, 2020b. Disponible en: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB_V2_SUMARIO_EXECUTIVO_CNJ_JN2020.pdf [Fecha de consulta: 25/09/2020].

10. *Ibidem*, “Censo do Poder Judiciário”, Brasília, 2018. Disponible en: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/censo-do-poder-judiciario> [Fecha de consulta: 25/09/2020].

Frente a la independencia funcional de todos los miembros del Poder Judicial, tal vinculación no puede influir en el tenor de las decisiones.

Roraima, como ya se ha mencionado en la introducción de este texto, es un Estado de la Federación. Por lo tanto, tiene su propio Poder Judicial, representado por su Tribunal de Justicia, que es el responsable por la institución y el mantenimiento del Polo Indígena en análisis.

Cabe también indicar que Roraima se sitúa en la región Norte brasileña, comparte frontera con Venezuela y con Guyana. Para los estándares del país, es un Estado de población pequeña, compuesta por alrededor de seiscientos mil habitantes, lo que se refleja en el reducido número de componentes de la respectiva justicia estatal, menos de sesenta miembros. Por otro lado, tales jueces actúan en un área considerablemente extensa, tal como sucede en las restantes unidades federativas situadas en la Amazonia brasileña: más de 224 mil kilómetros cuadrados, equivalente a muchos países, como la europea Bielorrusia.

Además, existe una peculiaridad en territorio roraimense. Mientras que en Brasil los pueblos indígenas ocupan cerca del 0,5 % de toda la población, en Roraima ese índice alcanza casi el 10 % de sus habitantes. Y es en este Estado de la Federación donde se sitúa una de las mayores áreas indígenas del país, la Tierra Indígena Raposa Serra do Sol, de 1.743.089 hectáreas, cuyo proceso de demarcación, finalizado en el año 2005, fue legitimado en una sentencia paradigmática pronunciada en 2009 por la corte de cúpula del Poder Judicial brasileño, la Corte Suprema de Justicia (PET 3388/STF).

Es en el interior de la Tierra Indígena Raposa Serra do Sol donde se sitúa la Comunidad de Maturuca.

La composición amigable por el Polo Indígena de Conciliación

La dimensión del área tradicionalmente ocupada y la proporción sobre la población local, ciertamente, fueron decisivas en la opción tomada por el Tribunal de Justicia de Roraima en instituir el Polo de Conciliación en debate en el año 2015. A esas circunstancias se suma la iniciativa personal del juez Aluizio Ferreira Vieira, en ese momento titular de la Comarca de Pacaraima, municipio próximo a la comuni-

dad, autodeclarado indígena, hecho que, como anteriormente fue comentado, es una rareza en el Poder Judicial brasileño.

También es imperioso considerar que, en aquel período, había un incentivo liderado por el Consejo Nacional de Justicia a las composiciones amigables como forma ideal de solución de conflictos. Cerca de nueve años antes, el órgano de control externo instituyó el proyecto “Conciliar es legal”, iniciativa que promovía audiencias de conciliación a gran escala por el país.

El problema es que, en razón de la masificación, la utilización del proyecto parecía, por momentos, tener como objetivo la reducción del número de causas y no la autonomía de las partes para la solución de los litigios, independientemente de una orden final judicial. Estaba, entonces, el problema de la desconsideración de los fundamentos para un número tan elevado de relaciones procesales (o sea, no se discutían los motivos de la explosión de la litigiosidad brasileña) y también el de la desconsideración de las desigualdades entre las partes litigantes (instituciones financieras, empresas de telefonía, conglomerados empresariales, de un lado de la causa, y consumidores residentes en las zonas periféricas de los grandes centros urbanos del otro lado de la relación procesal), dificultando soluciones efectivamente justas por la vía del consenso: “... lo cierto es que el movimiento por la conciliación, con su discurso de la ‘pacificación’ y su crítica a la ‘cultura de la judicialización’, revela ser más un velo ideológico de encubrimiento de la realidad y una seudo solución”, conforme la crítica de un juez de San Pablo.¹¹

Por el contrario, el Polo de Conciliación en la Comunidad de Maturuca involucra partes situadas en similares escalas social, económica y cultural. Los propios miembros de los pueblos originarios locales pasan a ejercer el protagonismo en la solución de los conflictos internos en la comunidad, teniendo en cuenta sus usos, costumbres y tradiciones, tal como está previsto por el sistema jurídico brasileño para los pueblos indígenas.

Para que la iniciativa fuera puesta en práctica, dieciséis indígenas se capacitaron para el ejercicio de la función de conciliador, todos elegidos por los líderes de la propia comunidad. Se estipuló que el conciliador

11. Muñoz, Alberto Alonso, “Conciliar é legal: para quem, cara pálida?”, en *Justificando*, San Pablo, 17 de junio de 2015, p. 1. Disponible en: <http://www.justificando.com/2015/06/17/conciliar-e-legal-para-quem-cara-palida> [Fecha de consulta: 25/09/2020].

tendría que ser indígena, respetado por todas las personas de la localidad y además que, en el día a día, ejerciera actividad que lo convirtiera en socialmente conocido por todos, como la de profesor, agente de salud o lo que los indígenas llaman *tuxaua*, o sea, un líder político.

No se previó remuneración para el ejercicio de la función. En Brasil es frecuente que los conciliadores no tengan remuneración y ejerzan, así, sus actividades de forma voluntaria. En el Tribunal de Justicia de Roraima, específicamente, los únicos agentes que median los intentos de composición amigable remunerados son aquellos que trabajan en el Centro Judicial de Solución de Conflictos y Ciudadanía (CEJUSC) en la capital del Estado, el Municipio de Boa Vista.

En el Polo Indígena de Conciliación de la Comunidad de Maturuca, el auxilio oficial se da por la provisión de materiales, tales como mobiliarios y un vehículo *pickup* 4x4, cabina doble, abastecido con 200 litros de combustible por mes. Además de ello, los conciliadores se someten a cursos de formación continuada, bajo responsabilidad del Tribunal de Justicia de Roraima.

Bajo los requisitos y bajo la estructura antes mencionados, a los conciliadores les cabe el deber de tomar en consideración que la conducción de las causas, que les son remitidas con la intención de una de composición amigable, suceda de forma concordante con dictámenes éticos y morales de la comunidad. Más allá de la aparente generalidad de ese requisito, se puede extraer de ello el reconocimiento del pluralismo jurídico en el territorio brasileño por la legitimación de las normas de la comunidad.

Así lo es teniendo en cuenta que los dictámenes antes mencionados se presentan como un requisito normativo peculiar al polo de conciliación en debate. El conciliador de la comunidad de Maturuca está vinculado también a normas comunitarias éticas y morales —o sea, una norma no positiva, por ser no oriunda del Estado brasileño— al momento de intentar realizar la composición amigable entre los litigantes.

La participación activa de los indígenas

Del marco descripto, es posible percibir que el Polo Indígena de Conciliación permite, primero, que los propios miembros de las pobla-

ciones originarias que se sitúan en Roraima solucionen amigablemente sus conflictos, circunstancia que se amolda al derecho de definición de sus prioridades, garantizado por la Convención 169 de la OIT. Además, permite la legitimación del ordenamiento jurídico consuetudinario de la localidad, lo que está en conformidad con la validez de los usos, costumbres y tradiciones, previsto en la Constitución de 1988 y con la autodeterminación consagrada por la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Más allá de permitir la efectivización de las promesas jurídicas constantes en los documentos normativos antes citados, la iniciativa del Tribunal de Justicia de Roraima representa una oportunidad única de participación activa de un determinado sector de la sociedad en la búsqueda de la solución de conflictos. Existe, en ese aspecto, un modelo innovador, considerando principalmente que “la colaboración de ciudadanos con las cortes todavía no es usual en los judiciales de Latinoamérica”.¹²

No se debe olvidar que en el secular proceso de genocidio que atravesaron –y aún atraviesan– los pueblos originarios de todo el continente americano, los Estados, constituidos bajo el parámetro eurocéntrico de Estado-Nación, tuvieron papel central en la opresión. Las usurpaciones de territorios y las integraciones forzadas a la forma de vida traída por los colonizadores europeos (y que dio forma en la construcción de los Estados entonces recién independientes entre los siglos XVIII y XIX) fueron productos efectivos de políticas públicas expansionistas lideradas por agentes gubernamentales.

La institución de un Polo Indígena de Conciliación, como iniciativa del Poder Judicial de un ente federativo, representa, de esta manera, una posible nueva forma de actuación del Estado frente a los pueblos indígenas: en lugar de arrancar formas de existencia, respetar las diferencias; en lugar del colonialismo, el diálogo y el llamado a la colaboración.

El intercambio de saberes

Se habla de respeto, diálogo y colaboración en la medida en que el aparato estatal garantiza la palabra de los indígenas en la solución

12. Elena, Sandra, *op. cit.*, p. 3.

de conflictos, conforme los dictámenes éticos y morales internos de la comunidad. Es importante resaltar que no se trata de un favor o una dádiva, sino de la efectivización de derechos, en los términos de los documentos normativos referidos.

En ese aspecto, es intuitivo concluir acerca de la dificultad que las poblaciones originarias tienen para acceder a un Poder Judicial constituido bajo procedimientos, lenguajes, rituales y hasta vestuarios que no se parecen a los suyos. Hay que recordar que los pueblos originarios ni siquiera se organizan políticamente sobre la base de la existencia del Estado, de modo que los juicios comunitarios, a los que están habituados, normalmente no guardan ninguna relación con aquellos realizados por la función estatal jurisdiccional.

Para agravar la situación está también el hecho de que los miembros del sistema de justicia, incluso los jueces, difícilmente conocen las costumbres y las tradiciones de un estrato poblacional con el que no siempre se encuentran familiarizados. En investigaciones realizadas sobre el tema, se verificó que la estigmatización y la criminalización, frecuentemente puestas en práctica en decisiones judiciales proferidas en desmedro de indígenas que viven en el territorio brasileño, no tienen su origen en una intención deliberada de los miembros del Poder Judicial en oprimir tal camada de la sociedad, sino que aparecen, en realidad, como productos de "... memorias de discursos anteriores, oriundos de un vivir cuyo inherente colonialismo no es cuestionado seriamente".¹³

El Polo Indígena de Conciliación provoca un diálogo de saberes, envuelve conocimientos ancestrales de los pueblos indígenas y el conocimiento eurocéntrico que forma el Poder Judicial. Se evitan las malas comprensiones por intermedio de un modelo de gestión abierta, que, a diferencia de tantas otras prácticas oficiales de índole colonial y legitimadoras de verdadero *racismo ambiental* contra las poblaciones originarias, puede beneficiar al sector poblacional históricamente silenciado.

Los límites de la iniciativa

Frente a todo el potencial antes descripto, la institución del Polo Indígena de Conciliación en la Comunidad de Maturuca fue recibida

13. Bezerra, André Augusto Salvador, *op. cit.*, p. 109.

con entusiasmo en el año 2015. A pesar de ser una iniciativa eminentemente regional, recibió apoyo del Consejo Nacional de Justicia, cuyo entonces presidente, el ministro Ricardo Lewandowski, estuvo en la ceremonia de inauguración.

El apoyo del órgano externo de control de todos los tribunales estatales y federales brasileños hizo parecer que el intercambio de saberes entre poblaciones originarias y el Poder Judicial configuraría el objeto de una política nacional. La comunidad de Maturuca representaría apenas el punto de partida para nuevas iniciativas similares o más ambiciosas por todo el país.

Hasta el segundo semestre del año 2020, sin embargo, ningún otro sector de conciliación equivalente fue instalado. Y lo más grave, el Polo de Maturuca finalizó sus actividades después del término del mandato del presidente del Tribunal de Justicia de Roraima que lo instituyó. Fue reabierto en octubre de 2019, en el ámbito del llamado Mes de la Conciliación de Roraima, cuando la corte local era presidida por el magistrado Mozarildo Monteiro Cavalcanti, teniendo como auxiliar el antes mencionado juez autodeclarado indígena Aluizio Ferreira Vieira.

De esta manera, se verifica una considerable limitación del Polo Indígena de Conciliación como una iniciativa apta a efectivamente expandir la participación social en el Poder Judicial brasileño. La verdad es que se trata de un proyecto de gestión de determinadas presidencias de un único tribunal, siempre bajo la ejecución personal de un magistrado de origen indígena. No hay una política de Estado, sino una mera política gubernamental a disposición de cada grupo o persona ocupante de la jefatura del Poder Judicial de Roraima.

Existe, además, otra limitación a considerar. Es que al restringirse el intento de conciliación, el polo impide el protagonismo de los indígenas en la solución de los litigios cuando no hay posibilidad de acuerdo entre las partes en las causas. En este caso, los miembros de la comunidad tienen que buscar el Poder Judicial tradicionalmente instituido bajo patrones eurocéntricos del Estado de Derecho, no siempre comprendido por las poblaciones originarias y no siempre capaz de comprenderlas.

La expansión posible

A pesar de esas circunstancias, el potencial emancipador del Polo de Conciliación a poblaciones secularmente oprimidas no puede ser desestimado. La reapertura de la iniciativa de Maturuca debe entenderse como una oportunidad para la expansión del proyecto.

El propio Consejo Nacional de Justicia (CNJ) dispone de la posibilidad jurídica de llevarla hacia las más diversas localidades del país (señalando que las tierras indígenas están situadas en todas las regiones de Brasil), mediante convenios con las presidencias de los tribunales estatales y federales. La atribución de control administrativo sobre el Poder Judicial, prevista en el artículo 103 B, § 4 de la Constitución, permite el liderazgo del órgano de fiscalización externa en políticas judiciales por el territorio brasileño, tal como efectivamente ocurrió en otras ocasiones, con el proyecto “Conciliar es Legal” mencionado al inicio de este texto.

Más allá de convenios específicos con cada tribunal, hay también alternativas de carácter normativo para vincular todo el Poder Judicial. Recientemente, por ejemplo, el CNJ estableció una importante norma de tratamiento para la población carcelaria indígena, la Resolución N° 287 del 25 de junio de 2019. Tal acto normativo fue elaborado con la intención de garantizar los derechos de cualquier miembro de los pueblos originarios sometidos a prisión que hubieran sido condenados o acusados por la práctica de un delito. La preocupación por las formas de vivir peculiares de ese estrato poblacional podría, entonces, ser ampliada para alcanzar a los indígenas en libertad y que, en la búsqueda por el cumplimiento de sus derechos en gran parcela del territorio brasileño, son aún obligados a someterse a las liturgias de origen eurocéntricas que prevalecen en el Poder Judicial oficial. Cabe recordar, en ese aspecto, como afirman Charosky, Carril y Eizaguirre, que “Garantizar el acceso a la justicia implica eliminar los obstáculos que impiden el goce de este derecho”.¹⁴

14. Charosky, Hernán; Del Carril, Sofía y Eizaguirre, Victoria, “El diálogo como herramienta de cambio”, en Heller, Mariano, *Justicia abierta*, Buenos Aires, Editorial Jusbares, 2019, p. 30.

Por otro lado, es importante resaltar que, tanto por acuerdos institucionales con cada tribunal como por el trabajo normativo, la política de creación de nuevos polos de conciliación debe siempre tratar de no incurrir en el error histórico del estereotipo del “indio” como un todo único y homogéneo. Hay que considerar las diversas formas de existencia entre cada comunidad, inclusive en el establecimiento de criterios para la elección de conciliadores, para el número de personas en el ejercicio de la función y para la capacitación de cada una de ellas.

Bajo esa cautela imprescindible, es posible también proyectar una ampliación de la competencia del proyecto iniciado en la comunidad de Maturuca. El Derecho Positivo brasileño permite, con claridad, la instalación de Polos Indígenas para el efectivo juzgamiento de causas cuando no haya composición amigable entre las partes litigantes de las causas.

Una serie de dispositivos jurídicos que garantizan autonomía a las múltiples formas de existencia indígenas llevan a alcanzar esta conclusión. El artículo 231, encabezamiento, de la Constitución legitima sus organizaciones sociales, costumbres, lenguas, creencias y tradiciones. Los artículos 8, inciso I y el 9, inciso I de la Convención 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) validan las normas habituales y los métodos comunitarios para la solución de conflictos. Finalmente, en carácter integrador de las normas restantes, están los artículos 3 al 5 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que aseguran la autodeterminación y la consecuente posibilidad de tal población de autogobernarse, conservando y reforzando sus instituciones.

Se verifica, pues, que el Derecho brasileño recibe, al menos en tesis, como igualmente válidos a los sistemas jurídicos de los pueblos indígenas, constituidos en base a sus tradiciones y costumbres. No hay duda de que se trata de país que adopta el pluralismo jurídico, lo que, a su vez, proporciona a las comunidades el establecimiento de normas aptas para reglamentar sanciones y formas de resolución de conflictos y que, por lo tanto, pueden ser reconocidas por la institución de polos indígenas ampliados.

En resumen, existe una posibilidad de que la jurisdicción estatal proceda al llamado de un determinado sector de la sociedad para actuar activamente en los procedimientos, tal como sostiene la Red Internacional de Justicia Abierta.

Observaciones finales

Los límites señalados al Polo Indígena de Conciliación de la Comunidad de Maturuca no le quitan importancia a la iniciativa promovida por el Tribunal de Justicia de Roraima. Al contrario, revelan la posibilidad de perfeccionamiento de una práctica innovadora, en términos de gobernanza abierta, en un país donde históricamente el Estado se negó a cualquier diálogo con sus poblaciones originarias.

Lado a lado con las experiencias de defensorías externas en las defensorías públicas de los Estados miembros de la Federación, de la realización de audiencias públicas y de la posibilidad de participación de amigos de la corte (*amici curiae*), temas ya tratados en otro artículo de este libro,¹⁵ el Polo de Conciliación Indígena es una importante experiencia de participación del Sistema de Justicia brasileño.

En ese marco, la idea inicial de promoción de conciliaciones en una dada comunidad situada en territorio roraimense se puede expandir hacia todas las regiones del país, en políticas que sean promovidas en conjunto por el Consejo Nacional de Justicia y tribunales estatales o federales. Puede asimismo tener su competencia expandida, sin impedir que también actúe para casos en los que no haya posibilidad de acuerdo entre las partes litigantes.

Brasil no es un Estado de derecho, sino un *Estado de derechos*. La multiplicidad de existencias, resistidas arduamente por los pueblos originarios, implica en pluralidad de derechos en vigencia, tal como reconoce el sistema normativo oficial. Cabe, así, a todas las funciones estatales hacer valer la pluralidad, abriéndose a la diversidad social, tal como hizo el Tribunal de Justicia de Roraima.

El Polo Indígena de Conciliación examinado configura una etapa –incompleta, pero importante– de un perfeccionamiento democrático del Poder Judicial. No solo brasileña, sino de toda Latinoamérica, cuyas formas de opresión contra los pueblos originarios, frecuentemente, se asemejan. Todavía es poco, pero es fundamental.

15. Rizzi, Ester Gammardella; Bezerra, André Augusto Salvador y Craveiro, Gisele, *op. cit.*

Bibliografía

BEZERRA, André Augusto Salvador, *Povos indígenas e direitos humanos: direito à multiplicidade ontológica na resistência Tupinambá*, San Pablo, Editora Giostri, 2019.

BRASIL. COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE, *Violações de direitos humanos dos povos indígenas*, Brasília, vol. II, 2014.

CHAROSKY, Hernán; DEL CARRIL, Sofía y EIZAGUIRRE, Victoria, “El diálogo como herramienta de cambio”, en HELLER, Mariano, *Justicia abierta*, Buenos Aires, Editorial Jusbaire, 2019.

CNJ - CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, “Censo do Poder Judiciário”, Brasília, 2018.

_____, “Justiça em Números”, Brasília 2020a. Disponible en: https://paineis.cnj.jus.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=qvw_l%2FPainelCNJ.qvw&host=QVS%4Oneodimio03&anonymous=true&sheet=shResumoDespFT

_____, “Justiça em Números: Sumário Executivo”, Brasília, 2020b. Disponible en: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB_V2_SUMARIO_EXECUTIVO_CNJ_JN2020.pdf

ELENA, Sandra, “Open data for open justice: a case study of Judiciaries of Argentina, Brazil, Chile, Costa Rica, México, Perú and Uruguay”, Open Data Research Symposium, Ottawa, 27/05/2015.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, “Censo Demográfico 2010”, en IBGE, *Sidra: sistema IBGE de recuperação automática*, Río de Janeiro, 2011a.

ISA - INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL, “Línguas”, Povos Indígenas do Brasil, 2020. Disponible en: <https://pib.socioambiental.org/pt/L%C3%ADnguas>

MACHADO, Jorge y FERREIRA, Carlos H. (orgs.), *Resistência Guarani: Uma Vivência na Aldeia Rio Silveiras*, San Pablo, Tendenz, 2016.

MUÑOZ, Alberto Alonso, “Conciliar é legal ¿para quem, cara pálida?”, en *Justificando*, San Pablo, 17 de junio de 2015.

RIZZI, Ester Gammardella; BEZERRA, André Augusto Salvador y CRAVEIRO, Gisele, *Amicus Curiae* e Audiências Públicas junto ao STF e Ouvidoria Externa da Defensoria Pública de São Paulo, Experiências de Participação no Sistema de Justiça Brasileiro (artículo traducido al español en esta obra, titulado “*Amicus curiae* y audiencias públicas junto a la Suprema Corte de Justicia y Ouvidorias externas de las Defensorías Públicas de San Pablo. Experiencias de participación en el Sistema de Justicia brasileño”), en *Hoja de Ruta para una agenda global de Justicia Abierta: experiencias y aprendizajes desde América Latina*, Buenos Aires, Editorial Jusbaire, 2021.

RIZZI, Ester Gammardella y MOURÃO, Carolina Mota, “Conselho Nacional de Política Indigenista: desafios estruturais e conjunturais”, en RIBEIRO, Hércio y ROSA, Vanessa de Castro (org.), *Democracia dos Conselhos*, Campo Grande, Instituto Brasileiro de Pesquisa Jurídica, 2018, vol. 1.

VIVEIROS DE CASTRO, Eduardo, “Os pronomes cosmológicos e o perspectivismo ameríndio”, en *Maná*, vol. 2, N° 2, 1996.

Proyecto AJuV: una iniciativa de investigación-acción para mejorar el acceso a la justicia de sectores en condición de vulnerabilidad en el ámbito judicial

Marisa N. Fassi*

Introducción

La pregunta sobre cómo promover la protección del derecho de acceso a la justicia de sectores en condición de vulnerabilidad nos enfrenta a la complejidad que este derecho adquiere como derecho humano fundamental. Los planteos teóricos,¹ como así también las luchas y movilizaciones de amplios sectores sociales signados por la exclusión a derechos han cuestionado aquella mirada tradicional sobre el acceso a la justicia como la mera disponibilidad de los mecanismos

* Doctora en Derecho y Sociedad (UniMi-Italia), Magíster en Sociología Jurídica (UPV-España), Abogada (UNC, Argentina). Directora del Proyecto AJuV de investigación-acción para el acceso a la justicia de sectores en condición de vulnerabilidad, de la Oficina de Derechos Humanos y Justicia del Poder Judicial de Córdoba Argentina. Codirectora del Programa GeDeS de Género, Derecho y Sociedad del CIJS-Conicet. Docente de Sociología Jurídica (UNC, Argentina).

1. Entre los textos que permiten ahondar en la discusión, encontramos: Birgin, Haydée y Kohen, Beatriz, (comp.) *Acceso a la justicia como garantía de igualdad: instituciones, actores y experiencias comparadas*, Buenos Aires, Editorial Biblos, 2006; Cappelletti, Mauro y Garth, Bryant, *El acceso a la justicia. La tendencia en el movimiento mundial para hacer efectivos los derechos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996; Farrow, Trevor C. W., "Community discusses access to justice issues", en *Whitehorse Star*, 2014; Lista, Carlos A. y Begala, Silvana, "Pobreza, marginalidad jurídica y acceso a la justicia: condicionamientos objetivos y subjetivos", en *Anuario 407*, Universidad Nacional de Córdoba, Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales, 2000, p. 432; Méndez, Juan E., "El acceso a la justicia, un enfoque desde los derechos humanos", en *Acceso a la Justicia y equidad: Estudio en siete países de América Latina*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), San José, Costa Rica, Banco Interamericano de Desarrollo, 2000, pp. 15-23; Marabotto Lugaro, Jorge A., "Un derecho humano esencial: el acceso a la justicia", en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Montevideo, Konrad Adenauer, 2003, pp. 291-301.

jurisdiccionales para canalizar reclamos de derechos. El desafío está en asegurar el acceso efectivo a todas las personas sin distinciones ni discriminaciones arbitrarias articulando, para esto, mecanismos que faciliten la igualdad real de acceso.

Es así que, en la actualidad, la noción de acceso a la justicia implica concebir este derecho como un derecho humano fundamental que exige mayor protección en favor de las personas en condición de vulnerabilidad para dar real respuesta al principio de igualdad material, y fundamentalmente que exige trabajar sobre los aspectos subjetivos de cultura jurídica de quienes ocupan posiciones en el Estado. El pleno ejercicio de los derechos humanos en general y del derecho humano de acceso a la justicia en particular enfrenta múltiples obstáculos. Existen barreras materiales macroestructurales que sistemáticamente privan a gran parte de la población del goce de sus derechos fundamentales y existen también barreras materiales y barreras subjetivas, ancladas en estereotipos y prejuicios que generan prácticas excluyentes por parte del personal estatal. Todos los poderes estatales se encuentran implicados en hacer efectivo este acceso y cada uno de los organismos estatales enfrenta desafíos específicos para lograrlo.

Cuando situamos la mirada en el ámbito judicial, el desafío de erradicar estas barreras exige complementar las medidas adoptadas para viabilizar el aspecto procesal del acceso a la justicia con el aspecto *subjetivo* de cultura jurídica, influyendo positivamente en la sensibilización del personal judicial sobre modos de actuación que facilitan u obstaculizan el efectivo acceso a la justicia; particularmente en lo que hace a los grupos en condiciones de vulnerabilidad.² En este sentido, resulta clave poder propiciar una cultura jurídica que permita

... crear las disposiciones subjetivas de quienes juzgan para percibir las vulnerabilidades y darles el tratamiento debido; instaurar los mecanismos de control de la gestión que garanticen la calidad de la justicia que se administra y la observancia de los derechos de quienes acuden a ella, cualquiera que sea su condición social.³

2. Para un estudio comparado en la materia se referencia, ver: Gramatikov, Martin y Verdonschot, Jin Ho, *Handbook for Measuring the Costs and Quality of Access to Justice*, Maklu Publishers, 2010.

3. Ferro, Rubén Remigio; Quintero Silverio, Odalys y Bertot Yero, María Caridad, "Consideraciones sobre la vulnerabilidad y el acceso a la justicia", en *Justicia y Derecho*, 2016.

Estas disposiciones subjetivas se construyen, entre otras cosas, a partir de la asimilación de herramientas prácticas, actitudinales, analíticas y teóricas que permitan al personal judicial responder con criterio fundado en un enfoque de derechos en cada una de las instancias que involucren a sectores en condición de vulnerabilidad.

Con miras a promover ese objetivo, a fines de 2017 comenzamos a ejecutar el Proyecto AJuV de investigación-acción para el acceso a la justicia de sectores en condición de vulnerabilidad de la Oficina de Derechos Humanos y Justicia del Poder Judicial de Córdoba, aprobado por la Acordada del Tribunal Superior de Justicia 664, Serie “A”, del 11/09/17. El Proyecto AJuV tiene como objetivo *desarrollar estrategias de acción contextuales que permitan efectivizar el acceso a la justicia de grupos en condición de vulnerabilidad en el ámbito judicial*. Las próximas líneas están dedicadas a compartir la experiencia de trabajo de estos años de ejecución del Proyecto AJuV,⁴ con la intención de construir puentes de diálogo a nivel local, regional e internacional que nos permitan abrir caminos posibles para lograr una Justicia cada vez más abierta.

¿Qué es el Proyecto AJuV?

El Proyecto AJuV para el acceso a la justicia de sectores vulnerables es una propuesta de investigación-acción diseñada específicamente para elaborar estrategias de acción que permitan mejorar el acceso a la justicia en el Poder Judicial de Córdoba, Argentina.

Específicamente, la metodología de trabajo se compone de una serie de etapas sucesivas y dialógicas entre capacitación, sensibilización y promoción de prácticas de actuación. En la primera etapa se conforma un equipo de investigación de entre 12 y 15 personas, con personal judicial de todas las sedes y de todos los fueros, en convocatoria abierta y transparente. El trabajo del equipo privilegia el uso de herramientas virtuales de comunicación, para así facilitar la participación de personal judicial de las áreas más distantes a la ciudad capital, lo cual permite democratizar la participación interna.

4. Para compartir sus aportes y mantenernos en contacto, pueden escribirnos a mfassi@justiciacordoba.gob.ar o bien a proyectoajuv@justiciacordoba.gob.ar

Este equipo de investigación es el encargado de diseñar un primer Informe ABCD de Antecedentes = Bibliografía + Contexto (fuentes periodísticas y redes sociales) + Derecho (normativa vigente, doctrina y jurisprudencia). Luego, se recopilan datos empíricos en encuestas masivas y generales al personal judicial, y en los mecanismos de participación democrática con actores clave. El equipo realiza así una *evaluación del estado* actual en torno a las demandas, los obstáculos, buenas prácticas y los desafíos del Poder Judicial de Córdoba con relación a cada temática.

El Proyecto AJuV se desarrolla siguiendo estrictas consideraciones éticas. El diseño cumple con las pautas establecidas por las Proposiciones para una ciencia y una tecnología socialmente responsables del Comité Nacional de Ética en la Ciencia y la Tecnología del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la República Argentina.⁵ De allí que en aquellas etapas en que se involucre a grupos vulnerables se garantizarán los resguardos éticos en el desarrollo del proyecto en tres niveles: prácticas de recolección de datos, proceso de investigación y publicaciones. En la recolección de datos se garantiza la utilización apropiada del manejo de datos y su almacenamiento codificado, el cual solo será reutilizado garantizando la privacidad y confidencialidad de los mismos. En cuanto al proceso de investigación del proyecto, se garantiza el trato no discriminatorio, particularmente en cuanto a la utilización de lenguaje claro y sensible al género, y la interacción adecuada conforme a la persona participante.

¿Qué sectores en condición de vulnerabilidad abordamos?

El Proyecto AJuV va avanzando por fases, en cada fase se abordan distintos sectores en condición de vulnerabilidad. Seguimos, para esto, los lineamientos generales de 100 Reglas de Brasilia de la Cumbre Iberoamericana (edición 2018). Esto permite captar las particularidades de cada sector con mayor profundidad, sin dejar de atender a las

5. Comité Nacional de Ética en la Ciencia y la Tecnología (CECTE), Proposiciones para una ciencia y una tecnología socialmente responsables, Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MinCyT), 2014.

situaciones de interseccionalidad de las vulnerabilidades⁶ que pueden atravesar a cada persona en sus trayectorias de acceso a la justicia.

Así, abordamos por fases del Proyecto AJuV los siguientes sectores en condición de vulnerabilidad:

Fase I: Niñez y adolescencia, personas mayores y personas con discapacidad.

Fase II: Mujeres, y personas en razón de su orientación sexual e identidad de género.

Fase III: Poblaciones migrantes, comunidades originarias, ambiente.

Fase IV: Pobreza, contextos de encierro, victimización.

¿Cómo elaboramos estrategias de acción contextuales y participativas?

Los pilares transversales sobre los que se asienta la elaboración de estrategias de acción del Proyecto AJuV son fundamentalmente tres: 1) recopilación de datos y análisis de contexto (propuestas situadas), 2) diálogo entre saber experto y saber de la experiencia y 3) participación abierta y democrática.

Al momento de pensar políticas institucionales que den respuesta a este desafío, se abre una pregunta epistémica previa: ¿qué saberes se consideran valiosos en el diseño de estrategias institucionales de protección de derechos humanos? Valorar saberes de la experiencia para contruir respuestas jurídicas contextuales permite desafiar esquemas de jerarquías en las que ciertos conocimientos son considerados superiores sobre y por encima de los reclamos, experiencias, saberes y necesidades de los grupos implicados como fuentes significativas para la producción de contenido normativo.⁷

En procura de una justicia cognitiva, desde el Proyecto AJuV promovemos el diálogo entre saber experto y saber de la experiencia,

6. Crenshaw, Kimberle, "Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics", *University of Chicago Legal Forum*, vol. 1989, Issue I, 1989. Hancock, Ange-Marie, "When multiplication doesn't equal quick addition: Examining intersectionality as a research paradigm", en *Perspectives on politics*, vol. 5, N° 1, 2007, pp. 63-79.

7. Fassi, Marisa N., "Sex work and the claim for grassroots legislation", en *Culture, Health & Sexuality*, vol. 17, 2015, pp. 78-84.

muchas veces relegados como saberes subyugados⁸ en la elaboración de las propuestas institucionales. Así, elaboramos un diseño de investigación-acción que se asienta en una ecología de saberes “basada en el reconocimiento de una pluralidad de conocimientos heterogéneos (uno de los cuales es la ciencia moderna) y en las conexiones sostenidas y dinámicas entre ellos sin comprometer su autonomía”.⁹ Esta ecología de los saberes favorece jerarquías dependientes del contexto que dan preferencia a formas de conocimiento que garantizan el mayor nivel de participación de los grupos sociales involucrados en el diseño, ejecución, control y en los beneficios de la intervención.¹⁰

Considerar a esos saberes de la experiencia como no-conceptuales, inocentes o inferiores no precluye su potencial para procurar respuestas normativas sustanciales, y es por esto que es posible imaginar una reestructuración de los esquemas de jerarquía en los saberes de manera tal que estos saberes subyugados sean valorados en el diseño de propuestas normativas.¹¹ Esto no implica que dichos saberes sean reificados como únicos o mejores, ya que esto implicaría una mera reversión de la jerarquía de saberes pero no una subversión de la idea misma de posiciones jerárquicas. No obstante, en el caso de grupos históricamente desaventajados y excluidos, su consideración privilegiada en procesos de construcción de propuestas normativas implica un punto de partida materialmente igualitario.

¿Qué mecanismos de participación democrática implementamos?

El Proyecto AJuV promueve el intercambio dialógico en esa ecología de saberes en diversas instancias de participación democrática: en las invitaciones abiertas a los conversatorios para el acceso a la justi-

8. Foucault, Michel, *Society Must Be Defended: Lectures at the Collège de France, 1975-1976*, New York, Picador, 2003, pp. 7-8.

9. Santos, Boaventura de Sousa, “Beyond Abyssal Thinking: From Global Lines to Ecologies of Knowledges”, en *Review Fernand Braudel Center*, vol. 1, 2007, p. 66.

10. *Ibidem*, p. 73.

11. Fassi, Marisa N., “Living in the legal limbo. A socio-legal approach to sex workers and waste pickers’ claims for labour recognition”, Tesis doctoral (tutor: D. White; cotutor: L. Mancini; coordinador: P. Ronfani), Milano, Università degli studi di Milano, 26/02/2016.

cia, en el diseño de los talleres de escucha activa con los grupos afectados y en la selección del personal jerárquico que integra los equipos y que revisa la versión final de los Protocolos de actuación.

Los mecanismos de participación abierta y democrática para actores clave ajenos al Poder Judicial son un aspecto fundamental para lograr elaborar acciones contextuales que brinden las respuestas que nuestras sociedades necesitan. Este es el desafío de una democracia participativa que logre brindar legitimidad a los sistemas políticos “ahora asociada con la promesa de constituir experimentos genuinamente participativos, inclusivos, abiertos, basados en la búsqueda de oportunidades para el consenso y el diálogo de todos los afectados”.¹²

Los *conversatorios* son espacios de diálogo horizontal donde invitamos a actores clave de la sociedad civil organizada, de la academia y de otros organismos estatales a un encuentro de diálogo de cuatro horas en el Poder Judicial. De esta manera, la justicia abre sus puertas e invita a la comunidad a señalar los obstáculos y a sugerir propuestas de cambio. En estas instancias, desde el Proyecto AJuV tomamos un rol más bien pasivo y de facilitación de la palabra. Son los actores clave quienes protagonizan ese encuentro. El orden del día y agenda de diálogo se elaboran a partir de los aportes previos que envían los actores clave. Esto permite la participación democrática desde el contenido mismo de la discusión. Luego, una vez finalizado el conversatorio, se hace llegar a los actores clave la minuta de reunión para que modifiquen y agreguen todo lo que consideren conveniente.

Por su parte, los *talleres de escucha activa* son instancias de diálogo y difusión de derechos con los mismos sectores en condición de vulnerabilidad. Para estos talleres utilizamos dinámicas propias de la educación popular y se desarrollan en los lugares donde habitualmente concurren las personas que pertenecen a cada uno de los sectores en condición de vulnerabilidad abordados (por ej.: en escuelas, hogares de día, centros socio-educativos para jóvenes en conflicto con la ley penal, centros vecinales, etcétera). Asimismo, implementamos mecanismos de *consulta externa* mediante los cuales hacemos llegar las herramientas de mejora que elaboramos y solicitamos que nos hagan llegar sus devoluciones del trabajo realizado, sea por medios virtuales o presenciales.

12. Maurino, Gustavo, “Acceso a la justicia de los excluidos (en lo social, cultural y económico)”, en *Defensa pública: garantía de acceso a la justicia*, Buenos Aires, Defensoría General de la Nación, 2008, p. 144.

¿Qué herramientas de mejora para el ámbito judicial hemos desarrollado?

Como resultado del proceso de investigación-acción desarrollamos básicamente ocho herramientas de mejora:

- 1) Protocolos de actuación para el personal judicial de la provincia de Córdoba: es una herramienta de consulta diaria que, fundada en el ordenamiento jurídico vigente, sistematiza reglas de actuación judicial y conceptos clave dirigidos a asegurar el acceso a la justicia de cada sector en condición de vulnerabilidad.
- 2) Cursos de capacitación: se brindan cursos virtuales, prácticos e interactivos, llamados “Caso a Caso: mesas de trabajo para el acceso a la justicia”, desde la perspectiva del aprendizaje experiencial, y también se desarrollan cursos en modalidad virtual que abordan las nociones fundamentales para el acceso a la justicia de cada grupo.
- 3) Compendios normativos: son documentos que unifican y sistematizan toda la normativa vigente aplicable a cada uno de los sectores abordados.
- 4) Cartillas de derechos en lenguaje claro: son un material de difusión social de derechos que brinda resúmenes en lenguaje claro de toda la normativa vigente con relación a cada grupo.
- 5) Serie “Escuchando derechos”: se trata de audios disponibles en el canal de YouTube del Poder Judicial que relatan en lenguaje claro cada normativa que se refiere al grupo abordado.
- 6) Campañas de sensibilización: son eventos artísticos que organizamos junto con estudiantes de la práctica profesional de la carrera de publicidad (IES) y de organizaciones de la sociedad civil. En estos espacios procuramos promover una perspectiva acorde a los derechos humanos en la sociedad en general.
- 7) Ediciones especiales de boletín de jurisprudencia: son recopilaciones de fallos jurisprudenciales que reflejan buenas prácticas para el acceso a la justicia de cada uno de estos grupos.
- 8) Informe al Tribunal Superior de Justicia de recomendaciones institucionales para mejorar el acceso a la justicia.

Reflexiones finales

El Proyecto AJuV está en estado de ejecución y solo el tiempo permitirá evaluar el impacto y la adopción de los resultados propuestos. Sin embargo, en esta instancia ya podemos dar cuenta de la recepción positiva que tienen las herramientas publicadas hasta el momento. Es de destacar la importancia que ha tenido que el Tribunal Superior de Justicia haya aprobado e instado a la aplicación y amplia difusión de las herramientas de mejora, en particular de los Protocolos de actuación para el acceso a la justicia. En este sentido, la Acordada N° 1619, A/2020 los ha incluido como obligatorios para los concursos de ascenso a cargos jerárquicos y de ingreso al Poder Judicial.

En el devenir del Proyecto AJuV hemos podido observar que la aplicación de mecanismos de participación democrática tiene efectos mucho mayores que aquel objetivo para el cual se convoca a la participación. En este sentido, los espacios de conversatorio y talleres han permitido brindar información, contactos y respuestas concretas a situaciones de sectores vulnerables, como así también aportar a la creación de redes de trabajo interinstitucional y social para atender a las problemáticas específicas de estos sectores.

En estas breves líneas procuramos compartir la experiencia de trabajo del Proyecto AJuV. La propuesta de diseño e implementación de herramientas de mejora institucional para la protección del derecho humano de acceso a la justicia de sectores en condición de vulnerabilidad, en el ámbito judicial intenta enfrentar el desafío de elaborar bases metodológicas y conceptuales que respondan a las necesidades contextuales a las que procura dar respuesta, donde la dimensión subjetiva de cultura jurídica ponga de relieve la necesidad de generar las disposiciones subjetivas que permitan el acceso a la justicia en la práctica judicial cotidiana. Así, desde el Proyecto AJuV hemos venido desarrollando una experiencia que intenta generar prácticas y recomendaciones ajustadas al contexto específico donde serán implementadas desde un diseño participativo y democrático, que permitan, de esta manera, promover una justicia cada vez más abierta y cercana a la sociedad de la que forma parte.

Bibliografía

BIRGIN, Haydée y KOHEN, Beatriz, (comp.), *Acceso a la justicia como garantía de igualdad: instituciones, actores y experiencias comparadas*, Buenos Aires, Editorial Biblos, 2006.

CAPPELLETTI, Mauro y GARTH, Bryant, *El acceso a la justicia. La tendencia en el movimiento mundial para hacer efectivos los derechos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

COMITÉ NACIONAL DE ÉTICA EN LA CIENCIA Y LA TECNOLOGÍA (CECTE), *Proposiciones para una ciencia y una tecnología socialmente responsables*, Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MinCyT), 2014.

CRENSHAW, Kimberle, “Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics”, *University of Chicago Legal Forum*, vol. 1989, Issue I, 1989.

DE SOUSA SANTOS, Boaventura, “Beyond Abyssal Thinking: From Global Lines to Ecologies of Knowledges”, en *Review Fernand Braudel Center*, vol. 1, 2007.

EWICK, Patricia y SILBEY, Susan S., “Conformity, Contestation and Resistance: an Account of Legal Consciousness”, en *New England Law Review*, vol. 26, 1992.

FACIO, Alda, “Con los lentes del género se ve otra justicia”, en *El otro derecho*, vol. 28, 2002.

FARROW, Trevor C. W., “Community discusses access to justice issues”, en *Whitehorse Star*, 2014.

FASSI, Marisa N., “Sex work and the claim for grassroots legislation”, en *Culture, Health & Sexuality*, vol. 17, 2015.

_____, “Living in the legal limbo. A socio-legal approach to sex workers and waste pickers’ claims for labour recognition”, Tesis doctoral (tutor: D. White; co-tutor: L. Mancini; coordinador: P. Ronfani), Milán, Università degli studi di Milano, 26 de febrero de 2016.

FERRO, Rubén Remigio; Quintero Silverio, Odalys y Bertot Yero, María Caridad, “Consideraciones sobre la vulnerabilidad y el acceso a la justicia”, en *Justicia y Derecho*, 2016.

FOUCAULT, Michel, *Society Must Be Defended: Lectures at the Collège de France, 1975-1976*, Nueva York, Picador, 2003.

FREIRE, Paulo, *Pedagogía de la esperanza: un reencuentro con la pedagogía del oprimido*, Buenos Aires, Siglo XXI, 1993.

_____, *Pedagogía de la autonomía: saberes necesarios para la práctica educativa*, Buenos Aires, Siglo XXI, 1997.

_____, *El grito manso*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2004.

_____, *Pedagogía del oprimido*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2005.

GARCÍA VILLEGAS, Mauricio, “Symbolic Power without Violence? Critical Comments on Legal Consciousness Studies”, en *International Journal for the Semiotics of Law*, vol. 16, 2003.

GARRISON, D. Randy y KANUKA, Heather, “Blended learning: Uncovering its transformative potential in higher education”, en *The internet and higher education*, vol. 7, N° 2, 2004.

GRAHAM, Charles R., “Blended learning systems”, en *The handbook of blended learning. Global perspectives, local designs*, editado por Charles R. Graham y Curtis J. Bonk, San Francisco, 2006.

HANCOCK, Ange-Marie, “When multiplication doesn’t equal quick addition: Examining intersectionality as a research paradigm”, en *Perspectives on politics*, vol. 5, N° 1, 2007.

LISTA, Carlos A. y BEGALA, Silvana, “Pobreza, marginalidad jurídica y acceso a la justicia: condicionamientos objetivos y subjetivos”, en *Anuario 407*, Universidad Nacional de Córdoba, Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales, 2000.

LORENZETTI, Ricardo, “Acceso a la justicia de los sectores vulnerables”, en *Defensa pública: garantía de acceso a la justicia*, Buenos Aires, Defensoría General de la Nación, 2008.

MARABOTTO LUGARO, Jorge A., “Un derecho humano esencial: el acceso a la justicia”, en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Montevideo, Konrad Adenauer, 2003.

MAURINO, Gustavo, “Acceso a la justicia de los excluidos (en lo social, cultural y económico)”, en *Defensa pública: garantía de acceso a la justicia*, Buenos Aires, Defensoría General de la Nación, 2008.

MÉNDEZ, Juan E., “El acceso a la justicia, un enfoque desde los derechos humanos”, en *Acceso a la Justicia y equidad: Estudio en siete países de América Latina*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), San José, Costa Rica, Banco Interamericano de Desarrollo, 2000.

MEZEY, Naomi, “Out of the Ordinary: Law, Power, Culture and the Commonplace”, en *Law & Society Inquiry*, vol. 26, 2001.

PINEAU, Pablo, “El concepto de educación popular. Un rastreo histórico comparativo en la Argentina”, en *Revista de Educación*, N° 305, 1994.

ROBLES, Diego, “El acceso a la justicia: aspectos teóricos, implicancias prácticas”, en Salanueva, Olga y González, Manuela (eds.), *Los pobres y el acceso a la Justicia*, La Plata, EDULP, 2011.

SARAT, Austin, “‘... The Law is All Over’: Power, Resistance and the Legal Consciousness of the Welfare Poor”, en *Yale Journal of Law & Humanities*, vol. 2, 1990.

SIEDER, Rachel y SIERRA, María Teresa, “Acceso a la justicia para las mujeres indígenas en América Latina”, en *CMI Working Paper*, WP2, 2011.

SILBEY, Susan S., "After Legal Consciousness", en *Annual Reviews of Law and Social Science*, vol. 1, 2005.

SINGH, Harvey, "Building effective blended learning programs", en *Educational Technology-Saddle Brook Then Englewood Cliffs*, vol. 43, N° 6, 2003.

***Amicus curiae* y audiencias públicas junto a la Suprema Corte de Justicia y *Ouvidorias* externas de las Defensorías Públicas de San Pablo. Experiencias de participación en el Sistema de Justicia brasileño**

Ester Gammardella Rizzi*, Gisele S. Craveiro** y André Augusto Salvador Bezerra***

Introducción

Este capítulo tiene como objetivo presentar tres buenas prácticas relacionadas con las posibilidades de participación junto al Sistema de Justicia brasileño. El texto parte de una percepción de que la Justicia Abierta está compuesta por cuatro dimensiones:

1. Transparencia y acceso a la información (activa y pasiva);
2. Rendición de cuentas y control social;
3. Participación social;
4. Innovación abierta y nuevas tecnologías.¹

* Profesora de Derecho en el curso de Gestión de Políticas Públicas de la Escuela de Artes, Ciencias y Humanidades de la Universidad de San Pablo (EACH-USP). Investigadora del COLAB-USP, Co-laboratorio de Desarrollo y Participación de la Universidad de San Pablo. Maestría y Doctorado en Filosofía y Teoría General del Derecho en la Facultad de Derecho de USP.

** Profesora del Programa de Posgraduación en Cambio Social y Participación Política (PROMUSPP) y también de los cursos de Gestión de Políticas Públicas y de Sistemas de Información de la Escuela de Artes, Ciencias y Humanidades de la Universidad de San Pablo (EACH-USP). Coordinadora del COLAB-USP. Coordinadora del COLAB-USP - Co-laboratorio de Desarrollo y Participación de USP.

*** Juez de Derecho en San Pablo. Profesor del curso de Maestría en la Escuela Nacional de Formación de Perfeccionamiento de Magistrados de Brasil. Investigador del COLAB-USP. Maestría y Doctorado en USP.

1. Elena, Sandra y Mercado, Gabriel, “Justicia Abierta: una Aproximación Teórica”, en Elena, Sandra (coord.), *Justicia abierta: aportes para una agenda en construcción*, Buenos Aires, Ediciones SAIJ, 2018, pp. 17-42.

Más allá de ser una dimensión que constituye el propio concepto de Justicia Abierta, entendemos que la creación y la valorización de mecanismos de participación social, que aproximen al Poder Judicial a los diferentes segmentos que forman la sociedad, es una medida esencial para la democratización del propio Estado. En lo que atañe al Poder Judicial brasileño, entre los tres poderes se puede decir que es el más cerrado, el menos sujeto al control social, el menos democrático y abierto a la participación. Sin embargo, aun así, vamos a hablar de los buenos ejemplos de nuestra experiencia nacional, con la expectativa de que ello también inspire más acciones de apertura.

La Ley Federal N° 9868/1999 que reglamenta acciones de control concentrado de constitucionalidad junto a la Suprema Corte de Justicia, permitió que los relatores de las acciones convoquen audiencias públicas antes del juicio para “oír testimonios de personas con experiencia y autoridad en la materia” y “solicitar informaciones adicionales” (art. 9, inc.1). La misma ley autorizó también que otros órganos y entidades presenten manifestaciones en acciones en las que no son parte, siempre que fuera verificada “la relevancia de la materia y la representatividad de los postulantes” (art. 29, inc. 3), en una institución que pasó a llamarse *amicus curiae*.

Finalmente, la Ley Complementaria del Estado de San Pablo N° 988/2006 (LC-SP 988/2006), que crea la Defensoría Pública del Estado de San Pablo, crea también su *ouvidoria externa*. Después de ella, la Ley Complementaria Federal N° 80 de 1994 (LCP 80/1994), con modificación de 2009 inspirada en el modelo paulista, estableció la figura del *ouvidor* externo para todas las defensorías estatales y defensoría de la Nación (Art. 105-B). Esa institución tiene por objetivo participar de la gestión y de la fiscalización de la Defensoría Pública, siendo vedado que el cargo de Defensor/a sea ocupado por un miembro de la Defensoría Pública del Estado (art. 37; art. 105, b). Los cambios legales relatados en este artículo ocurrieron en los últimos veinte años. Reflexionar sobre los impactos efectivos –o, de forma más suave, intentar evaluar la efectividad de esos mecanismos de participación legalmente creados– también es objetivo del presente artículo.

***Amicus curiae* en acciones de control concentrado de constitucionalidad junto a la Corte Suprema de Justicia brasileña**

Tal como ya fuera comentado en la Introducción, la Ley Federal N° 9868 de 1999, que reglamenta acciones de control de constitucionalidad concentrado junto a la Suprema Corte de Justicia, permitió que los relatores de las acciones convoquen audiencias públicas antes del fallo para “oír testimonios de personas con experiencia y autoridad en la materia” y “requerir informaciones adicionales” (art. 9, § 1). La misma ley autorizó también que otros órganos y entidades presenten manifestaciones en acciones en las que no son parte, siempre que se verifique “la relevancia de la materia y la representatividad de los postulantes” (art. 29, § 3), en una institución que pasó a llamarse *amicus curiae*. Son dos mecanismos de participación creados para incidir sobre las importantes acciones de control concentrado de constitucionalidad.

Arantes y Kerche² llamaban la atención –en el mismo año en que la ley se aprobó– sobre la importancia de acciones de control concentrado de constitucionalidad³ en el diseño institucional del Estado de Derecho brasileño después de la Constitución Federal de 1988. Decir que la Suprema Corte de Justicia tiene la competencia para analizar prácticamente todo y cualquier acto de agentes del Estado brasileño –sean ellos miembros del Poder Ejecutivo, Legislativo o Judicial, de cualquier ente federado– y verificar si este acto está en consonancia o disonancia con la Constitución es un poder enorme. Si la norma o el acto fuesen inconstitucionales, ellos pueden simplemente retirarlo del ordenamiento jurídico e interrumpir sus efectos. Una declaración de inconstitucionalidad de la Suprema Corte de Justicia significa retirar de la norma su validez, vigencia y eficacia, de una sola vez.

2. Arantes, Rogerio y Kerche, Fabio, “Judiciário e Democracia no Brasil”, en *Novos Estudos*, N° 54, julio de 1999, pp. 27-41. Disponible en: http://angico.uspnet.usp.br/dcp/images/DCP/docentes/rogerio_arantes/1999_Judici%C3%A1rio_e_Democracia_no_Brasil_Novos_Estudos_Cebras.pdf [Fecha de consulta: 10/10/2020].

3. En el ordenamiento jurídico brasileño, dichas acciones son de cuatro tipos: ADI (Acción Directa de Inconstitucionalidad); ADPF (Impugnación de Incumplimiento de Precepto Fundamental); ADO (Acción Directa de Inconstitucionalidad por Omisión); y ADC (Acción Declaratoria de Constitucionalidad).

Para comparar, países como Francia e Inglaterra no poseen ese mecanismo.⁴ En esos dos países, una decisión tomada por el Poder Legislativo no está sujeta a revisión por ninguna corte constitucional que podrá decir, como sucede en Brasil, que una determinada ley aprobada por el conjunto de los representantes elegidos por el pueblo es incompatible con la Constitución. Recordemos que antes del control de la Suprema Corte de Justicia, un proyecto de ley pasa –en su camino hasta la publicación en el Boletín Oficial y su conversión oficial en ley– por dos otros controles de constitucionalidad: de las comisiones de Constitución y Justicia internas a los poderes legislativos (Congreso Nacional; asambleas legislativas, cámaras de los concejales) y también por la sanción del jefe del Ejecutivo (presidentes, gobernadores e intendentes). Después de aprobada y publicada en el Boletín Oficial, esa ley podrá todavía ser cuestionada junto a la Suprema Corte de Justicia, que en una decisión tomada por sus once ministros, podrá declararla (completa o en parte) como incompatible con la Constitución.

Ese enorme poder concedido a la Suprema Corte de Justicia –y a otras cortes constitucionales, como en Alemania, Italia y Estados Unidos– fue en parte legitimado por una posibilidad más amplia de participación democrática en el transcurso del proceso. La Ley N° 9868/1999 estableció dos importantes mecanismos de participación que extrapolan los polos de la acción de control de constitucionalidad. Además del autor de la acción (los legitimados están previstos en el artículo 103 de la CF/88), de los requeridos (si fuera una Acción Directa de Inconstitucionalidad, ADI, contra una ley aprobada en el ámbito federal, el Congreso Nacional y la Presidencia de la República), pueden participar aquellos previstos en el artículo 29, § 3.

Ley N° 9868/1999

Art. 29. El art. 482 del Código de Proceso Civil queda con el agregado de los siguientes párrafos: [...]

3. El relator, considerando la relevancia de la materia y la representatividad de los postulantes, podrá admitir, por pedido inapelable, la manifestación de otros órganos o entidades.

Esos postulantes “plenos de representatividad” en el tema discutido en la acción de control concentrado de constitucionalidad, se hicieron conocidos en nuestro debate jurídico nacional por los términos en latín

4. Arantes, Rogerio y Kerche, Fabio, *op. cit.*, p. 34.

amicus curiae (amigo del tribunal) o *amici curiae* (en plural). Su objetivo institucional es diversificar y pluralizar el debate en temas relevantes para la política nacional. Se equilibró por medio del diseño institucional el enorme poder conferido a la Suprema Corte de Justicia con una mayor posibilidad de participación de la sociedad en sus debates.

Eloísa Almeida, en un artículo publicado en 2019, da la idea de la dimensión del instituto desde su creación en 1999.

Las más recientes investigaciones, sin embargo, ponen fin a cualquier duda sobre la relevancia de los *amici curiae* en la Suprema Corte de Justicia: son 2.103 *amici curiae* entre 1999 y 2014 que están en alrededor de un tercio del total de las acciones de control de concentrado de constitucionalidad, en una proporción de casi 3 *amici* por acción.

Más impresionantes, entre tanto, son las tendencias de crecimiento, tanto en el número de *amici curiae*, como en el porcentaje de acciones que cuentan con al menos una organización manifestándose como *amicus*, que saltó con poco más del 13% en el período de 1999 a 2005 y llega al 30% entre 2006 y 2014. No parece absurdo pensar que esa tendencia podrá aproximarse de los impresionantes números de *amici curiae* en la Suprema Corte americana, que en la última década del siglo pasado llegó al 85% de las acciones, como muestra la investigación de Kearney y Merrill (2000).⁵ (El resaltado nos pertenece).

Almeida discute, a partir de una investigación empírica metodológicamente rigurosa, lo que llama “capacidades institucionales”. O sea, se pregunta cuán accesible es el instituto del *amici curiae* para la participación de la sociedad o, reformulando la pregunta, si las características que fue asumiendo en la práctica permiten o impiden la participación de qué actores sociales. Al discutir e investigar el tema, está interesada no solamente en la forma como estaba prevista en la ley, sino también en la interpretación que los ministros-relatores, responsables de admitir o no a las instituciones que piden ingreso como *amicus*, ofrecen para el instituto. Entre las características investigadas por Eloísa Almeida están: (1) accesibilidad económica; (2) tipos de acción que admiten la participación (relevancia de la materia discutida); (3) disponibilidad de los documentos para los otros ministros que no sean el ministro-relator

5. Machado de Almeida, Eloísa, “Capacidades institucionais dos *amici curiae* no Supremo Tribunal Federal: acessibilidade, admissibilidade e influência”, en *Revista Direito e Praxis*, vol. 10, N° 1, 2019, p. 680. Disponible en: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2179-89662019000100678&lng=en&nrm=iso [Fecha de consulta: 13/09/2020].

del caso; (4) claridad sobre el plazo para presentación de *amici curiae*; (5) criterio de representatividad / temática de la institución que presenta el *amicus curiae* como criterio de barrera; (6) posibilidad de participación en los actos procesales más allá de la presentación del documento (audiencia con ministro/apoyo oral); (7) exigencia de representación por un(a) abogado/a, como requisito limitador del acceso; (8) capacidad para efectivamente influir los fundamentos de la decisión / ¿cuán obligados/as los/las ministros/as se sienten a reaccionar a los argumentos traídos por los *amici curiae*? En sus propias palabras:

En cuanto a la representatividad, las condiciones para participación como *amicus curiae* parecen ejercer gran influencia en su perfil: las exigencias de importancia temática, especialización, representación por abogado y constitución formal, por ejemplo, alejan pueblos indígenas, comunidades quilombolas, movimientos sociales, que *a priori* no estarían aptos a participar como *amici curiae*. La mimetización de criterios usados para los legitimados –como la importancia temática– también reduce el espectro de potenciales participantes del debate constitucional.

Además de la representatividad, la ausencia de criterios claros sobre la relevancia de la materia discutida y la consecuente presencia de *amici curiae* precisa ser enfrentada. El más emblemático ejemplo, suscitado en el transcurso de esta tesis, fue el de la ADPF 54, sobre anticipación terapéutica de parto de feto anencefálico. La relevancia de la materia, evidente, permitiría argumentaciones, por ejemplo, sobre el aborto en el país, uno de los temas de la agenda contemporánea de derechos humanos que sigue adormecido. Entre tanto, el relator decidió no admitir ningún *amici curiae*.⁶

Antes, Eloísa Almeida comenta dos importantes limitaciones de la apuesta a los *amici curiae* como forma de participación, ellos están muy sujetos a las variaciones interpretativas de los ministros relatores de los casos, que pueden o no admitir la participación, sin costo argumentativo, sin criterios claros. El esfuerzo para la construcción de un documento de actuación junto a la Corte puede ser absolutamente ignorado por un corto e inapelable despacho de un Ministro de la Corte Suprema (STF), negando la admisión sin que los criterios sean claros o consensuales. Aun cuando las piezas y la participación son admitidas, Almeida llama la atención sobre la falta de garantía de que los argumentos traídos al proceso por los *amici curiae* sean tenidos en cuenta o respondidos.

6. *Ibidem*, pp. 700-701.

Esta, tal vez, sea la mayor limitación para el uso de los *amici curiae* como instrumento de litigio estratégico en la Suprema Corte de Justicia: la ausencia de reglas procesales que garanticen que aquellos argumentos serán considerados por los ministros, ya sea para admitirlos o rechazarlos.

Esto es porque, para influir las decisiones judiciales, es necesario no solo acceder, ser admitido y ser oído en el tribunal, sino que haya un deber que le corresponde al tribunal escuchar las razones de los *amici curiae*. Es necesario otorgar a los *amici curiae* el poder de imponer un costo a quienes juzgan para que puedan ser una herramienta más capaz en el litigio estratégico.⁷

A pesar de las dos limitaciones más evidentes, los números y los casos en los que fueron presentados y admitidos los *amici curiae* y sus juicios con sustentos orales transmitidos en vivo por el canal TV Justiça, entre otros elementos, muestran cómo hoy la participación junto a la Suprema Corte de Justicia en casos políticamente relevantes pasa por este instituto, que amplía significativamente la diversidad de actores sociales y políticos capaces de actuar en importantes acciones de control concentrado de constitucionalidad.

El artículo de Almeida es una importante referencia para ambas conclusiones, sobre la importancia del instituto y sobre la necesidad de ampliación y perfeccionamiento, en lo que atañe a su diseño y capacidades institucionales.

Audiencias públicas en acciones de control concentrado de constitucionalidad junto a la Suprema Corte de Justicia brasileña y su posible ampliación

La misma ley que estableció la posibilidad de *amici curiae* junto al proceso de control concentrado de constitucionalidad, también admitió la posibilidad de convocatoria de audiencias públicas.

Ley N° 9868/1999

Art. 9

§ 1. En caso de necesidad de esclarecimiento de materia o circunstancia de hecho o de notoria insuficiencia de las informaciones existentes

7. Ibídem, p. 702.

en autos, podrá el relator solicitar informaciones adicionales, designar perito o comisión de peritos para que emita parecer sobre la cuestión, o fijar fecha para, en audiencia pública, oír testimonios de personas con experiencia y autoridad en la materia.

El texto del artículo indica un objetivo muy específico para que sean convocadas audiencias públicas: traer al proceso informaciones, perspectivas, informes periciales que, caso contrario, no entrarían en el debate judicial. En esta redacción, las audiencias públicas se ven como una posibilidad más para instrucción del proceso, realizándolo mediante el llamado de determinados sectores “especializados” de la sociedad para aportar sus conocimientos específicos, colaborando en la solución de una causa bajo juicio. La especialización mencionada no significa, en principio, solamente conocimiento científico, sino cualquier forma de saber, inclusive aquel originado en experiencias de vida (“personas con experiencia”, conforme está previsto en el texto normativo).

Lívia Guimarães, en el artículo publicado a comienzos del 2020, presenta un análisis empírico sobre las 19 primeras audiencias realizadas por la Suprema Corte de Justicia (STF), desde la edición de la ley de 1999. El primer hecho a ser notado es que la primera audiencia demoró en realizarse, trató sobre (i) investigaciones con células troncoembrionarias, en abril de 2007, más de siete años después de aprobada la ley. Lívia trae un relevamiento de los temas de las otras 18 audiencias realizadas hasta 2016: (ii) Importación de cubiertas usadas; (iii) Aborto de fetos con anencefalia; (iv) Judicialización del derecho a la salud; (v) Cuotas raciales en enseñanza superior (acción afirmativa); (vi) Ley Seca - Prohibición de la venta de bebidas alcohólicas en las proximidades de autopistas; (vii) Prohibición del uso de amianto; (viii) TV por suscripción en Brasil - nuevo marco regulatorio; (ix) Campo electromagnético de líneas de transmisión de energía; (x) Quemadas en cañaverales; (xi) Régimen carcelario; (xii) Financiamiento de campañas electorales; (xiii) Biografías no autorizadas; (xiv) Programa “Más Médicos”; (xv) Derechos autorales en Brasil; (xvi) Internación hospitalaria con diferencia de clase en el SUS (Sistema Único de Salud); (xvii) Enseñanza religiosa en escuelas públicas; (xviii) Depósito judicial; (xix) Nuevo Código Forestal.⁸

8. Guimarães, Lívia Gil, “Participação Social no STF: repensando o papel das audiências públicas”, en *Revista Direito e Praxis*, vol. 11, N° 1, 2020, pp. 240-241. Disponible en:

La lista es interesante por sí sola. Vale desatacar que la ausencia de *amici curiae* en la ADPF 54 sobre interrupción de embarazos con anencefalia, notada por Almeida, fue de alguna forma suplida o cambiada por la participación en la audiencia pública. Puede haber sido una opción del ministro relator por una forma de participación en detrimento de otra. Sea como fuere, son casos importantes y, de alguna forma, difíciles: ya sea desde el punto de vista de la interpretación constitucional, como desde el punto de vista técnico –habiendo una leve predominancia de la dificultad técnica del objeto a ser decidido sobre el elemento interpretación constitucional–.

En los límites de este texto, no tiene sentido profundizar esos aspectos. Basta decir que Guimarães⁹ hace un análisis bastante rico y profundo al respecto, más específicamente en la disonancia entre tres elementos: (i) lo que está previsto en la ley de 1999; (ii) los discursos de los ministros sobre la importancia de las audiencias públicas para la Corte y (iii) lo que las audiencias públicas –las 19 primeras que ella analizó– significan efectivamente para la práctica jurisdiccional del tribunal.

En sus propias palabras:

Los discursos vehiculados por los ministros en las primeras audiencias públicas sugirieron una apertura para la participación popular que, a partir de sus contribuciones, traerían mayor legitimidad para los futuros fallos del Tribunal y, consecuentemente, una democratización del proceso judicial. Es lo que se ve, por ejemplo, en el despacho convocatorio a la primera audiencia pública realizada en la Corte Suprema, de relatoría del ministro Carlos Ayres Britto, en la acción directa de inconstitucionalidad que cuestionó dispositivos de la Ley de Bioseguridad (ADI 3510).

[...] la materia vehiculada en esta acción se decora de gran importancia, por suscitar numerosos cuestionamientos y múltiples entendimientos con relación a la tutela del derecho a la vida. Todo para justificar la realización de audiencia pública [...] además de auxiliar a los Ministros de esta Suprema Corte de Justicia, también posibilitará una mayor participación de la sociedad civil en el enfrentamiento de la controversia constitucional, lo que ciertamente legitimará más aun la decisión a ser tomada por el Plenario de esta nuestra respetada Corte.¹⁰

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2179-89662020000100236&lng=en&nrm=iso [Fecha de consulta: 14/09/2020].

9. Ídem.

10. Ídem.

Anteriormente, el discurso sobre la importancia de las audiencias para que la Suprema Corte de Justicia se abra a la participación social. A continuación, las constataciones de Livia Guimarães a partir de su estudio empírico:

A partir de la metodología empleada fue posible constatar una disonancia parcial entre el discurso producido por el Tribunal con respecto al papel de las audiencias públicas y a su práctica. En sus discursos, los ministros y ministras afirman que las audiencias sirven para a) instruir al Tribunal, b) democratizar el Tribunal (en el sentido de una democracia participativa), c) legitimar sus decisiones, y d) crear un espacio de diálogo social. Pero de la lista de supuestas funciones atribuidas a las audiencias públicas, al analizarse conjuntamente todos sus elementos constitutivos en ejercicio, en la práctica se ve que ese mecanismo de participación parece estar apto para atender solo su papel instructor, dejando deficitarias a las otras funciones anunciadas en los discursos. Ello porque la herramienta presenta problemas i) de estructura y organización; (ii) en la selección de participantes y (iii) en la admisibilidad y en la accesibilidad. Esos problemas llevan a un cuestionamiento sobre las otras funcionalidades enumeradas en la lista de los ministros de la Suprema Corte de Justicia.¹¹

Hay, entonces, más allá de la discrecionalidad en la convocatoria o no de las audiencias en los diferentes casos, cuando ellas existen, innúmeras cláusulas de barrera para quien es o no admitido como participante. Más allá de eso, tanto la forma de organización como el tiempo y como la poca presencia de otros ministros –que no sean el ministro-relator– en el momento de la audiencia pública, se vacían un poco de importancia política y significado democrático. Sea como fuere, tal como en el instituto del *amici curiae*, a pesar de todas las críticas, la existencia de audiencias públicas junto a la Suprema Corte de Justicia fue un avance en la posibilidad de participación de la sociedad civil en casos importantes y, sumado a eso, también repercutió en la práctica de otras instancias del Poder Judicial nacional.

A ejemplo de lo que ocurre en la Suprema Corte de Justicia, el Tribunal de Justicia del Estado de San Pablo, en el año 2013, convocó una audiencia pública para discutir el difícil caso de la falta de vacantes en guarderías y preescolares y las formas de enfrentamiento de la violación reiterada del derecho a la educación infantil. Sobre eso:

11. Ídem.

El objetivo de la audiencia pública sería establecer un primer contacto de diálogo con el Municipio de San Pablo, el demandado de las acciones, pero, principalmente, para que fuesen oídas diversas voces, especialistas y actores institucionales interesados e involucrados en el problema de la garantía del derecho a la educación infantil en el Municipio. Defendían los autores que el problema enfrentado es de grandes proporciones y colectivo, extrapolando así el interés de las partes directamente involucradas. En ese contexto, se justificaba la convocatoria de una audiencia pública para oír diferentes partes y perspectivas. Tal pedido fue diferido.¹²

Otros casos en tribunales estatales son analizados por Martins César.¹³ La posibilidad de realizar audiencias públicas para casos importantes y difíciles sea desde el punto de vista técnico, de interpretación constitucional o además de difícil resolución política, por involucrar esfuerzo de los otros poderes, pasó a ser una posibilidad, desde 1999, en el diseño institucional del Poder Judicial brasileño.

***Ouvidorias* externas en las Defensorías Públicas estatales brasileñas, una institución permanente de participación**

A diferencia de los *amici curiae* y de las audiencias públicas, tratadas en las secciones anteriores, las *ouvidorias* externas son nuevas instituciones y no institutos. Una vez creadas, no están sujetas a variaciones interpretativas de ministros y jueces por suceder. Tal vez sean la innovación institucional más importante desde el punto de vista de la realización de la participación en el Sistema de Justicia brasileño.

Una larga historia debería ser contada aquí, pero el espacio es escaso. La Constitución de 1988 aseguró, en su artículo 5: “LXXIV - el

12. Rizzi, Ester y Barros Ximenes, Salomão, “Litígio estratégico para a mudança do padrão decisório em direitos sociais: ações coletivas sobre educação infantil em São Paulo”, p. 18. Disponible en: https://acaoeducativa.org.br/wp-content/uploads/sites/2/2017/03/Artigo_EsterRizzi_SalomaoXimenes_litigioestrategicoeducacaoinfantil.pdf [Fecha de consulta: 14/09/2020].

13. Martins César, João Batista, “A Audiência Pública Como Instrumento De Efetivação Dos Direitos Sociais”, en *RVMD*, Brasília, V. 5, N° 2, julio-diciembre de 2011, pp. 356-384. Disponible en: <https://btdt.ucb.br/index.php/rvmd/article/download/3124/1933> [Fecha de consulta: 10/10/2020].

Estado prestará asistencia jurídica integral y gratuita a los que comprobaran insuficiencia de recursos”. Ya en el artículo 134 creó la institución que sería responsable por garantizar ese derecho:

Art. 134. La Defensoría Pública es institución permanente, esencial a la función jurisdiccional del Estado, incumbiéndole, como expresión e instrumento del régimen democrático, fundamentalmente, la orientación jurídica, la promoción de los derechos humanos y la defensa, en todos los grados, judicial y extrajudicial, de los derechos individuales y colectivos, de forma integral y gratuita, a los necesitados, en la forma del inciso LXXIV del art. 5 de esta Constitución Federal.

Aun estando prevista desde 1988, algunos estados demoraron en crear sus instituciones. Fue el caso del Estado de San Pablo, que solo en 2006 estableció la Defensoría Pública del Estado de San Pablo (DPSP) por medio de la Ley Complementaria SP N° 988/2006, después de bastante presión y participación popular junto a la Asamblea Legislativa del Estado. Ese impulso participativo en la creación de la DPSP, trajo consigo una innovación institucional: la previsión de una defensoría externa, o sea, una defensoría que contase con un miembro que necesariamente no fuese un Defensor Público (u otro miembro de la institución) concursado, un(a) *ouvidor(a)* elegido(a) por la sociedad civil entre representantes de la sociedad civil.

Ley Complementaria SP 988/2006

Artículo 37 - El *Ouvidor-General* será nombrado por el Gobernador del Estado, entre los indicados en lista triple organizada por el Consejo Estatal de Defensa de los Derechos de la Persona Humana - CONDEPE, para un mandato de 2 (dos) años, permitida una reelección, respetado el mismo procedimiento.

§ 1° - En el caso que el Gobernador del Estado no haga efectivo el nombramiento del *Ouvidor-General* en los 15 (quince) días siguientes a la recepción de la lista triple, será investido automáticamente en el cargo, para ejercicio del mandato, el primero indicado en la misma lista.

§ 2° - El *Ouvidor-General* es miembro nato del Consejo Superior, sin derecho a voto.

§ 3° - El cargo en comisión de *Ouvidor-General* será ejercido en jornada completa, vedada cualquier otra actividad remunerada, salvo el magisterio.

§ 4° - No podrá integrar la lista triple a que se refiere el “encabezado” de este artículo un miembro de la Defensoría Pública del Estado. (El resaltado nos pertenece).

Esa innovación institucional que comenzó en San Pablo reverberó en una modificación del 2009 a la Ley Federal Complementaria N° 80/1994, que “Organiza la Defensoría Pública de la Nación, del Distrito Federal y de los Territorios y prescribe normas generales para su organización en los Estados, y da otras medidas”.

Ley Complementaria 80/1994 - Federal

Art. 105-B. El *Ouvidor*-General será elegido por el Consejo Superior, entre ciudadanos de reputación intachable, no integrante de la Carrera, indicados en lista triple formada por la sociedad civil, para mandato de 2 (dos) años, permitida 1 (una) reelección. (Incluido por la Ley Complementaria N° 132, de 2009).

Actualmente, 14 Defensorías Públicas estatales poseen defensorías externas y hay un Consejo Nacional de las *Ouvidorias* de las Defensorías Públicas. Luciana Zaffalon Cardoso, que además de investigar el tema fue también elegida por dos mandatos para estar al frente de la Defensoría Externa de la Defensoría Pública de San Pablo entre 2010 y 2014, nos ofrece una dimensión de la importancia de la transformación institucional.

Las innovaciones provenientes de la creación de la Defensoría Pública del Estado de San Pablo, la cual pasaremos a referirnos, a partir de ahora, como DPESP, parecen representar, sin embargo, una grieta en el inaccesible universo de las instituciones de nuestro Sistema de Justicia, en la medida en que se crea un nuevo paradigma participativo [...].

Vale resaltar que esta grieta en el Sistema de Justicia, abierta a fórceps por el movimiento social, se dirige a la gobernanza democrática, participativa, que procura incorporar las voces de los destinatarios de la asistencia judicial directamente en la determinación de sus definiciones políticas, caminando en la dirección opuesta al excluyente legado judicial brasileño. Se parte aquí de la concepción de que la deliberación es un proceso de discusión pública en el cual los participantes ofrecen propuestas y justificaciones para sostener las decisiones colectivas en medio a conflictos sociales.¹⁴

14. Zaffalon Leme Cardoso, Luciana, “Participação Social Na Defensoria Pública: Inovações Democráticas Na Esfera Do Sistema De Justiça”, mimeo. Disponible en: https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Repositorio/23/Documentos/2011.12.02_Participacao%20social%20na%20gestao%20da%20JusticaLucianaZaffalon_ANPOCS.pdf [Fecha de consulta: 10/10/2020].

Una grieta participativa en el cerrado Sistema de Justicia brasileño. Es así que Cardoso evalúa la apertura proporcionada por las *ouvidorias* externas de las defensorías públicas. En el caso de la *ouvidoria* externa de la DPSP, la institución de escucha de la población vino también acompañada por un proceso bianual de conferencias. Cada dos años ocurren, en las diferentes regiones del Estado de San Pablo, ciclos de encuentros para discutir la Defensoría Pública. Un espacio abierto al habla de todas y todos y con una escucha organizada. A partir de las conferencias se establecen prioridades de actuación de la institución. Es la propia gobernanza de la Defensoría Pública que está en juego: ¿cuántos defensores públicos serán designados para trabajar con qué temas? ¿Qué temas están carentes de actuación, cuáles podrían tener su énfasis disminuido? Considerando que, lamentablemente, el número de defensores y defensoras públicos todavía es muy inferior al que sería necesario para atender a toda la población que de ellos necesitan para ver garantizado su acceso a la justicia, el establecimiento de prioridades de áreas temáticas (y áreas geográficas) de actuación es algo muy relevante.

Además, entre los grandes procesos bianuales de escucha por medio de las conferencias, la Defensoría Pública externa funciona como un órgano de escucha permanente, para correcciones de ruta o problemas cotidianos en la prestación del servicio de asesoría jurídica para la población que no puede pagar por una actuación privada.

¿Qué es la *ouvidoria*?

La *ouvidoria* es un canal de comunicación para que las personas puedan hacer elogios, sugerencias y reclamos, contribuyendo así a la mejoría de los servicios prestados por las Defensorías Públicas. La manifestación de los usuarios es fundamental para el crecimiento y fortalecimiento de la institución.¹⁵

Tener un *ouvidor* o una *ouvidora* que no es servidor concursado de la propia defensoría, permite una mirada externa y una independencia que no existiría si aquel que hiciera la escucha fuese a convivir durante toda su vida activa funcional con los miembros a quienes tendría como

15. Conselho de Ouvidorias da Defensoria Pública. Disponible en: <http://www.ouvidoria.defensoriapublica.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=16> [Fecha de consulta: 10/10/2020].

responsabilidad fiscalizar. Todo control interno de los órganos sufre un poco de ese vicio, es difícil criticar o contraponerse a los colegas que serán sus compañeros de trabajo por largos años. La *ouvidoria externa*, elegida por la sociedad civil, permite una escucha crítica con mayor independencia. Toda esa ganancia reciente de institucionalidad es un enorme paso de apertura a la participación, paso que debería también ser dado por otras instituciones del Sistema de Justicia, tal como defienden las organizaciones de defensa de los derechos humanos.¹⁶

Conclusión

El presente artículo presentó tres cambios legislativos y cambios de prácticas institucionales que ampliaron la participación en instituciones del sistema de justicia brasileño. Insuficientes, con problemas, pero revelando formas de ampliación de la participación –dimensión tan importante para la Justicia Abierta–, más aún en una Latinoamérica en que la democracia, en este siglo XXI, revela peligrosas señales de debilitamiento.

Conforme señalan Charosky, Carril y Eizaguirre:¹⁷

En un contexto en que el apoyo a las democracias como régimen de gobierno a nivel mundial y la confianza en las instituciones como el Poder Judicial se encuentran en un proceso de declive, se torna indispensable la apertura del Estado y la invitación al diálogo como formas de acercar las instituciones a la ciudadanía.

Concordamos completamente con la idea de que abrirse a la participación social es, para las instituciones del sistema de justicia, un importante camino para retomar la legitimidad de esas instituciones en un contexto de crisis.

16. Rizzi, Ester G., “O importante passo rumo às ouvidorias externas”, en *Caderno Direitos Humanos, Justiça e Participação Social*, JUSDH, julio de 2013, p. 4. Disponible en: http://www.jusdh.org.br/files/2013/08/cadernos-JDH-4_vers%C3%A3o-net.pdf [Fecha de consulta: 10/10/2020].

17. Charosky, Hernán; Del Carril, Sofía y Eizaguirre, Victoria, “El diálogo como herramienta de cambio”, en Heller, Mariano, *Justicia abierta*, Buenos Aires, Editorial Jusbaire, 2019, p. 28.

Es importante recordar que los cambios legales relatados en este artículo sucedieron en los últimos veinte años. Presentarlos deja abierta una reflexión que aún debe hacerse: ¿cuáles son los impactos efectivos de esos mecanismos de participación creados? ¿Amplían el acceso a la justicia? ¿Amplían la garantía de derechos en la sociedad? ¿Amplían efectivamente la legitimidad democrática de las instituciones del sistema de justicia? ¿Cuáles son sus efectos prácticos y simbólicos en el tiempo?

Quedan preguntas para investigaciones e investigadores futuros. No podemos olvidar, también, que abrirse a la participación significa no solo abrirse, sino también aproximarse. Es un proceso de dos manos, como llama la atención Malegarie, comentando una experiencia similar a las *ouvidorias externas* realizada en Buenos Aires:

Que la Justicia esté más cerca de la gente requiere un movimiento bidireccional: ir hacia afuera donde la población se encuentra y donde sus problemas los atraviesan; y también hacia adentro, transformando la cultura jurídica y reduciendo las barreras que obstaculizan su acceso.¹⁸

Que las tres buenas prácticas presentadas en este texto: *amici curiae* y audiencias públicas junto a acciones de control de constitucionalidad en la Suprema Corte de Justicia y *ouvidorias externas* junto a las defensorías públicas nos incentiven, cada vez más, a buscar procesos bidireccionales de aproximación entre miembros de las instituciones del sistema de justicia y de la sociedad que esperan las adecuadas respuestas jurisdiccionales que ellos tienen el deber de ofrecer.

18. Malegarie, Jessica, “Acceso comunitario a la Justicia. Lecciones aprendidas de una experiencia de Justicia Abierta”, en Heller, Mariano, *op. cit.*, p. 361.

Una experiencia inédita: sobre el Laboratorio de Justicia Abierta e Innovación del Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (#JusLab)

Mariano Heller*

La idea

Los desafíos de aplicar políticas públicas de Gobierno Abierto y transparencia en los poderes judiciales son enormes. Hablamos, sin dudas, del poder más conservador del Estado y su necesidad de “mostrarse” transparente es mucho menor que la del resto de los poderes ya que sus miembros principales, los magistrados, no requieren renovar sus mandatos por el voto popular. Nos toca trabajar en el más oscuro de los poderes, explicado como el menos conocido por los ciudadanos y sobre el cual se vierten enorme cantidad de críticas, en gran medida en función de esa opacidad. Los jueces tienen en sus manos la posibilidad de decidir sobre cuestiones muy importantes de la vida de todos los ciudadanos e incluso también sobre las medidas dispuestas por los otros dos poderes del Estado, y este escenario opaco mina la confianza y credibilidad del sistema.

En este sentido, creemos que una de las formas de recuperar la confianza ciudadana es mostrar claramente quiénes somos, qué hacemos, cómo lo hacemos. Tanto desde el punto de vista administrativo como desde el punto de vista jurisdiccional. Así es que el Consejo de

* Abogado (UBA). Magíster en Administración Pública (American University, Washington DC). Becario Fulbright y miembro de la Sociedad Honoraria Pi Alpha de la Administración Pública de los Estados Unidos. Funcionario del Poder Judicial de la CABA. Realizó estudios sobre Modernización y Administración Judicial en la Universidad Carlos III de Madrid y en la Fundación Carolina. Docente de grado y posgrado de la Facultad de Derecho de la UBA y de la Universidad de Palermo. Trabaja desde el Poder Judicial de la CABA en iniciativas de transparencia y Gobierno Abierto.

la Magistratura de la Ciudad de Buenos Aires ha adoptado diversas políticas tendientes a acercar el Poder Judicial a los ciudadanos. Una de ellas es el #JusLab, el Laboratorio de Justicia Abierta e Innovación.

Esta iniciativa surgió a fines de 2018, en el marco del diálogo entre los distintos poderes del Estado de la Ciudad trabajando en iniciativas de Gobierno Abierto, y se ha transformado en parte fundamental del plan de Gobierno Abierto del Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Es sin dudas innovadora y pionera ya que no se registran iniciativas similares en otros poderes judiciales. Formalmente funciona como un compromiso adquirido por el Consejo de la Magistratura con la Alianza Mundial para el Gobierno Abierto (AGA). Existen laboratorios de justicia, también específicamente de justicia abierta, pero ninguno se dedica a transparentar gestiones o administraciones de justicia –trabajan más que nada sobre el acceso a la justicia– y en general son llevados a cabo por instituciones académicas u organizaciones de la sociedad civil. Que surja del seno del Poder Judicial es un valor agregado que implica afrontar discusiones y desafíos desde adentro, lo que, imaginamos, permitirá mejor aceptación de los cambios.

Comenzó a funcionar a principios de 2019 y se ha reunido tanto en forma presencial como virtual debido a la pandemia que nos ha tocado atravesar. Ha atraído el interés de magistrados y funcionarios del Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires pero también de otras jurisdicciones. Participan organizaciones de la sociedad civil y de la academia y por ende las discusiones y propuestas del mismo poseen una visión integral que favorece los debates que encara.

¿Por qué un Lab?

La decisión de trabajar como Lab por fuera de las estructuras formales de la organización obedece a varias cuestiones. En este sentido, ofrece una mayor flexibilidad para organizarse y para afrontar discusiones que, en muchos casos, resultan disruptivas sobre el *statu quo* imperante.

De esta forma se facilita el trabajo grupal y se favorece la creatividad y la innovación que muchas veces resulta especialmente compleja de encarar en espacios con mayor formalidad. Asimismo se auspicia el uso de técnicas alternativas de discusión y debate.

Los ejes de trabajo

Hemos fijado seis (6) ejes de trabajo que creemos que cubren la mayoría de los debates y desafíos que implica “abrir” un Poder Judicial. Los ejes elegidos son:

- Capacitación
- Comunicación
- Datos abiertos y transparencia
- Tecnología e innovación
- Participación
- Cooperación

A continuación una breve explicación del porqué de estos ejes.

Capacitación

Uno de los temas que tenemos absolutamente claros es que en los poderes judiciales se sabe poco y nada sobre los principios de Gobierno Abierto y su posible aplicación en la justicia. En principio le tememos a lo que no conocemos y por eso el eje de capacitación resulta fundamental. Evitando transformar a un laboratorio en un curso común y corriente, es importante que los participantes incorporen algunos conceptos básicos que puedan romper algunos mitos y generar confianza en los que deben convertirse en agentes de cambio.

En este sentido, la idea es trabajar con quienes tienen experiencia en la temática y puedan transmitir los valores principales de Gobierno Abierto, y cómo estos valores pueden ser trasladados a los poderes judiciales haciendo hincapié en la importancia de la rendición de cuentas por parte de todos los poderes del Estado, del trabajo sobre la apertura de datos judiciales, de la participación ciudadana y de la utilización de nuevas tecnologías. Hubiera sido imposible empezar a trabajar en un “Lab” de Justicia Abierta sin este conocimiento primario.

Asimismo, teniendo en cuenta los constantes cambios e innovaciones en la materia, el laboratorio funciona como una usina de debate acerca de nuevos temas y prácticas que requerirían una capacitación para ser aprovechados desde los poderes judiciales.

Comunicación

No descubro nada nuevo si digo que la comunicación es fundamental a la hora de intentar recuperar (u obtener por primera vez) la confianza de la ciudadanía en los poderes judiciales. Ha habido en este rubro históricos déficits que afectan la fluidez de la información sobre nuestro trabajo y existen factores culturales que deberíamos desterrar para mejorarla.

En este sentido, el “Lab” busca reducir las brechas comunicacionales generadas por paradigmas históricos del estilo de “los jueces hablan solo por sus sentencias” intentando definir nuevos canales de llegada.

Buscamos entonces trabajar con respecto a lógicas tradicionales de comunicación vinculadas a los medios masivos y a periodistas que cubren noticias judiciales, así como con respecto a formas alternativas.

También resulta importante comprender que, más allá de las expectativas que podamos tener, el trabajo que realizan los poderes judiciales no despierta especial interés en la ciudadanía, salvo en relación con casos resonantes. Bajo esta realidad es clave definir quiénes son los intermediarios o los interlocutores que difunden e interpretan nuestro trabajo. Queda claro que aquí el trabajo con la sociedad civil organizada y el periodismo es trascendental.

Asimismo, hay medios alternativos que merecen ser tenidos en cuenta. El uso de redes sociales es un recurso ineludible en esta época, pero también hay opciones que permiten a los ciudadanos conocer mejor el trabajo de los poderes judiciales, como ciclos de videos con jueces que expliquen sus decisiones o visualizaciones que puedan generar una mayor comprensión de los procesos.

Creo que más allá del interés que tenga o no la sociedad sobre la agenda de un tribunal o las sentencias que dicta en un día, es nuestra obligación, como funcionarios de una República, abrir esa información para el ciudadano común. Se trata de rendir cuentas y resulta fundamental a los fines de acercar los jueces a la ciudadanía poder mostrar qué hacen todo el día, cuál es su agenda, qué decisiones han tomado.

Ese nombre que aparece en la puerta de ingreso de un juzgado es quien, en definitiva, va a tomar alguna decisión que va a afectar la vida de una o más personas y resulta muy importante que la población sepa quién es, lo conozca, pueda escucharlo y comprender lo que dice.

Por tal motivo el #JusLab debe hacer fuerte hincapié en iniciativas de lenguaje claro. Tanto en la Ciudad de Buenos Aires como en el resto del país se viene trabajando en redes que lo promueven y el Laboratorio debe profundizar este trabajo buscando instalar definitivamente el tema en materia de resoluciones y comunicaciones judiciales.

Las resoluciones judiciales se dictan respecto de personas que deben comprender cabalmente qué es lo que se está decidiendo. Los fallos escritos con palabras complejas, llenos de artículos y terminología jurídica son difíciles de entender para cualquier ciudadano, incluso a veces, para los abogados.

Consideramos importante que todos los operadores del sistema de justicia se comprometan a intentar conversar con las personas, ya sea en una audiencia o a través de una resolución en palabras que cualquiera pueda entender.

Datos abiertos y transparencia

Como adelantamos al principio, abordar el camino de la transparencia y la apertura es uno de los desafíos más trascendentales para el Poder Judicial. Actualmente estamos inmersos en un momento de profunda desconfianza de la ciudadanía hacia los jueces. Dicha desconfianza es producto de diversas razones que vienen arrastrándose hace muchos años.

El problema de la lejanía de la ciudadanía respecto del Poder Judicial tiene efectos muy negativos en un Estado de derecho. Si la población no cree en la justicia, no se acerca voluntariamente a ella, por lo que no reclama por sus derechos. Si las personas no acuden a la justicia cuando se ha vulnerado un derecho, la Constitución Nacional se convierte en letra muerta, en un catálogo de palabras bonitas que no sirve para cumplir los objetivos para los que fue creada.

No olvidemos también que un Poder Judicial que no funciona puede acarrear responsabilidad del Estado frente al derecho internacional por no cumplir con los tratados firmados por nuestro país.

En este sentido y como ya hemos afirmado, transparentar la tarea judicial es crucial. Y una de las herramientas principales para hacerlo es el trabajo de abrir nuestra información. Bajo esta premisa, el Laboratorio trabaja sobre los caminos a seguir para publicar en formato

abierto todas las decisiones judiciales, siguiendo los lineamientos que empezaron a trabajar los Juzgados Penales, Contravencionales y de Faltas N° 10 y 13 de la Ciudad de Buenos Aires.

Pero este desafío requiere la discusión de algunas aristas que generan dudas respecto del tema. Por eso es importante abordar también el debate sobre hasta dónde se puede llegar con la apertura de datos judiciales sin vulnerar la privacidad de ciudadanos que tienen una razonable expectativa de mantener a salvo sus datos personales, especialmente en situaciones sensibles, que suelen ser tratadas en decisiones judiciales.

Asimismo, resulta fundamental trabajar sobre la importancia de la utilización y la carga correcta de los datos para poder generar políticas públicas basadas en evidencia. Es algo que puede resultar obvio pero en muchos casos viene trayendo inconvenientes a la hora de evaluar la gestión de los tribunales para poder imaginar soluciones a los problemas imperantes.

Por último, es importante comprender que cuando hablamos de transparencia en el Poder Judicial no nos referimos exclusivamente a las decisiones adoptadas por magistrados sino también a la administración del sistema. En este sentido es fundamental contar con planes de transparencia activa que permitan dar a conocer cómo funciona el Poder Judicial, en qué gasta su dinero, cómo contrata, cómo es el proceso de concursos públicos o el de disciplina. A su vez, es clave aceitar los mecanismos de respuesta a los pedidos de acceso a la información que sean requeridos a organismos judiciales y que permitan complementar los planes de transparencia activa poniendo a disposición información requerida por la ciudadanía.

Tecnología e innovación

Los poderes judiciales pasaron armoniosamente de la máquina de escribir al procesador de textos pero todos los pasos que se generaron de allí en adelante fueron algo más conflictivos. La inmersión en los gestores de expedientes se convirtió en traumática cuando la infinidad de sistemas que se fueron adoptando tuvieron que empezar a “dialogar” entre sí. El resultado fue jurisdicciones y fueros desconectados, que fueron generando sus propias culturas tecnológicas.

Ante esta realidad, el Laboratorio aspira a buscar soluciones utilizando las nuevas tecnologías como aliadas. La búsqueda de automatizar algunos procesos, como por ejemplo el de anonimización de expedientes para publicar en formato de datos abiertos, o el trabajo con herramientas de inteligencia artificial son algunos de los desafíos que tiene este emprendimiento.

Más allá de las reuniones en las que podamos discutirlo, uniendo este eje con el de datos abiertos y transparencia creemos que la utilización de *hackathones* resulta una buena herramienta para llegar a soluciones fomentando también la participación de actores que puedan y quieran colaborar para mejorar el funcionamiento de los poderes judiciales desde su propia *expertise*.

Asimismo, explorar desarrollos vinculados a la inteligencia artificial que permitan mejorar y hacer más expedito el trabajo de los tribunales es una tarea que debemos encarar desde el Laboratorio, intentando pensar estos temas en conjunto tanto con el sector privado como con la sociedad civil y la academia.

Participación

Creemos fundamental que los operadores del Poder Judicial se comprometan a intentar generar interés de la ciudadanía en las cuestiones que hacen al funcionamiento de dicho poder.

Se trata de un desafío muy importante pero bastante complejo. Resulta trascendental, en este sentido, la participación de los medios de comunicación que son, en definitiva, quienes se encargan normalmente de imponer la agenda de los temas que van a estar en boca de todos. También de otros intermediarios entre el ciudadano común y el Poder Judicial, como los representantes de la sociedad civil organizada.

Sin embargo, como decía, es una de nuestras tareas más complicadas. Las especiales características de los poderes judiciales hacen que la promoción de la participación ciudadana deba encararse desde lugares creativos y será tarea del Laboratorio, con ayuda de especialistas en la materia, encontrar canales de participación que permitan un intercambio útil para todos y que genere mejoras en aquella deseada recuperación de confianza.

Existen desarrollos y trabajos que se vienen encarando desde los poderes judiciales que fomentan la participación ciudadana. Espacios que llevan a la justicia a las escuelas o los barrios han demostrado importante éxito a la hora de generar compromiso por parte de la ciudadanía. El desafío es lograr profundizarlos y encontrar nuevos caminos que nos permitan acercarnos a más gente y mejorar así el acceso a la justicia.

A su vez, resulta clave que el Laboratorio colabore desde un lugar de creatividad en las iniciativas de instauración del juicio por jurados en la Ciudad de Buenos Aires, instancia de participación ciudadana por excelencia.

Cooperación

Todo proceso de cambio se facilita si se encuentran los aliados correctos. El trabajo del Laboratorio deberá hacer especial hincapié en esta cuestión.

Bajo esta lógica, es fundamental explorar los caminos de la cooperación institucional con distintos actores nacionales e internacionales que colaboren y coadyuven al trabajo en materia de justicia abierta.

Se ha avanzado mucho en la Ciudad de Buenos Aires respecto al trabajo de Estado abierto. Los poderes ejecutivo, legislativo y judicial trabajan en conjunto sobre políticas públicas de Gobierno Abierto y, como ya dijimos, este Laboratorio es producto de ello. Pero la cooperación no debe agotarse en una jurisdicción. Es por ello que deberán profundizarse también las relaciones con los poderes ejecutivos, legislativos y judiciales del resto del país. Se trabaja habitualmente con las áreas de justicia y de modernización de la Nación y esa relación deberá seguir creciendo. Asimismo, es muy importante poder trabajar en conjunto con otros poderes judiciales por la vía de la Junta Federal de Cortes o el Foro Federal de Consejos de la Magistratura. De esta manera, quienes trabajamos en la temática podremos nutrirnos de otras experiencias e intercambiar resultados de nuestras políticas.

Ya los hemos mencionado varias veces y en este eje resulta clave la relación con la sociedad civil organizada. Son actores clave que deben criticarnos y empujar desde su lugar los cambios necesarios para abrir, transparentar y modernizar los poderes judiciales. Para eso hay que reunirse y escucharlos y el Lab es un inmejorable espacio para hacerlo.

Entre los posibles aliados para generar cambios están, sin lugar a dudas, los organismos internacionales. Algunos, como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo, tienen programas especiales que fomentan la transparencia institucional. Otros, como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), trabajan en la temática desde el fortalecimiento de las instituciones y el acceso a la justicia esencialmente a través del Objetivo de Desarrollo Sustentable 16 (ODS 16). La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) resulta también un actor fundamental en el plano internacional y trabaja codo a codo con Estados nacionales y subnacionales en estándares sobre Gobierno Abierto, transparencia y datos abiertos. Por último, la Alianza Mundial para el Gobierno Abierto ha sido un canal sumamente importante de intercambio de experiencias y fomento de la tarea que se viene realizando en la materia.

El Laboratorio de Justicia Abierta e Innovación es un escenario ideal para identificar, profundizar y afianzar estos vínculos de cooperación que nos permitirán sentirnos mucho más acompañados y legitimados en este tipo de emprendimientos. El caso del #JusLab ha servido incluso para generar espacios concretos como la Red Internacional de Justicia Abierta (RIJA), que funciona desde 2020 producto de una iniciativa surgida del laboratorio.

Desafíos para lo que viene

Todo el trabajo en materia de Gobierno Abierto en los poderes judiciales implica enormes desafíos. Obviamente el #JusLab no escapa a esta realidad. Teniendo en cuenta que es una tarea que ha comenzado hace escasos años, tenemos delante un horizonte de trabajo plagado de grandes retos. Algunos están claros y otros no tanto, pero no tengo dudas de que el desarrollo del #JusLab seguirá adelante adaptándose y funcionando como una usina de reformas para la justicia que viene. Ha probado ser hasta ahora una herramienta eficaz de divulgación, discusión y cambio que debemos fortalecer.

Estamos muy contentos por la repercusión que ha tenido, por la cantidad de asistentes que hay en cada encuentro y sobre todo por el intercambio que se ha dado en cada uno de ellos. No han faltado las

controversias y los debates entre los participantes pero estamos seguros de que esa es la forma en que se producen los cambios.

La idea del Lab no es una conferencia fría donde cada exponente nos ilustra sobre sus conocimientos, sino que se trata de un trabajo real de campo donde se intenta intercambiar experiencias con vistas a mejorar el sistema de justicia y acercar a los ciudadanos al Poder Judicial. Creemos que este es el camino y los frutos se empiezan a percibir.

Participación Ciudadana y Acceso a la Justicia. El caso del Estado de México y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Jessica Malegarie*, Arturo Iván Barrera Pineda** y equipos

Introducción

Este artículo describe las experiencias de trabajo que llevan adelante el Gobierno del Estado de México, a través de la Secretaría de Justicia y Derechos Humanos del Estado de México (México) y la Dirección de Cooperación y Gestión del Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina) respecto a la Participación Ciudadana y el Acceso a la Justicia.

* Lic. en Sociología. Especialista en Diseño y Planificación de Políticas Públicas. Máster en Políticas Sociales (UBA). Actualmente se desempeña como Directora de Cooperación y Gestión del Consejo de la Magistratura de la Ciudad de Buenos Aires, implementando múltiples intervenciones de Acceso a la Justicia y Participación Ciudadana. Fue Directora de Programas de la Fundación Cimientos coordinando los programas de acompañamiento para la terminalidad educativa de jóvenes con derechos vulnerados y Presidenta del Consejo de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires –autoridad máxima en la implementación del sistema de proyección de derechos de las infancias–. Trabajó en la Comisión de Mujer, Infancia y Adolescencia de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires y como docente en varias casas de estudio, teniendo una experiencia de 20 años en la Universidad de Buenos Aires. Escribió artículos para revistas y publicaciones, entre los que se destacan los capítulos para el libro *Justicia Abierta* y el libro *Representaciones de la diversidad: trabajo, escuela y juventud*.

** Lic. en Derecho por la Universidad del Tepeyac y maestro en Derecho por la Escuela Libre de Derecho. Cuenta con diplomados en procesos legislativos, así como en técnica legislativa por la Universidad Panamericana. Se ha desempeñado como Director General Adjunto de enlace con Gobierno Federal y Sociedad Civil en la Secretaría de Gobernación; en la Cámara de Diputados como asesor legislativo; en la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal como Subdirector jurídico; Consultor General Jurídico, Secretario Técnico de Coordinación y Gestión Interinstitucional; actualmente como Subsecretario de Justicia de la Secretaría de Justicia y Derechos Humanos del Estado de México. Miembro de la Red Internacional de Justicia Abierta. Ha participado en diversos paneles y ponencias en materia de justicia cotidiana, justicia alternativa, justicia cívica y acceso a la justicia.

Mientras que en el norte de Latinoamérica se desarrollan las Caravanas por la Justicia Cotidiana, al sur del continente se lleva a cabo el Programa de Acceso Comunitario a la Justicia. Ambos modelos buscan acercar la Justicia a la gente recorriendo municipios y barrios de sendas jurisdicciones. Con el objetivo de democratizarla y promover el empoderamiento legal de la ciudadanía, se implementan una serie de herramientas que buscan anclar el paradigma de la Justicia Abierta.

A partir de las lecciones aprendidas entre ambas jurisdicciones, se ha logrado articular un canal de comunicación y trabajo conjunto que ha permitido llevar a cabo reuniones periódicas para compartir experiencias y políticas públicas que mejoren el acceso a la justicia. Este capítulo describe cómo es posible generar puentes entre la ciudadanía y las autoridades, para poder dar solución efectiva a los conflictos que se generan por la convivencia diaria de las personas y/o por la vulneración de distintos derechos, analizando las condiciones de accesibilidad a la Justicia e implementando prácticas de diálogo entre quienes tienen el saber técnico y los conocimientos de las comunidades.

Creemos que la participación ciudadana y el acceso a la justicia juegan un rol crítico en fomentar la inclusión, dejando de ser el derecho un conocimiento reservado para las autoridades, transformándose en una oportunidad para que la sociedad ocupe su lugar en la esfera pública y en la toma de decisiones.

La concepción de trabajo que ambos equipos comparten sostiene que, una población empoderada y con conocimiento de la normativa en materia de Derechos Humanos es una población activa; también que un sistema jurídico comprometido con el acceso a la Justicia ofrece más alternativas de garantía de derechos y herramientas para acceder a ellos. Ambos factores unidos pueden reducir la marginación jurídica, exigir mejores condiciones de vida y menos violaciones de derechos.

Las Caravanas por la Justicia Cotidiana y el Programa de Acceso Comunitario a la Justicia tienen un propósito común: facilitar la participación ciudadana y el acceso a la justicia. La justicia¹ entendida como la obligación que tienen las autoridades de responder a las demandas jurídicas y sociales de una comunidad para implementar acciones y

1. Malegaríe, Jessica, “Acceso comunitario a la Justicia. Lecciones aprendidas de una experiencia de Justicia Abierta”, en Heller, Mariano (coord.), *Justicia Abierta*, Buenos Aires, Editorial, Jusbaires, 2019, p. 362.

políticas públicas que atiendan y den solución a los conflictos cotidianos de las personas.

Por ello, el estudio de la experiencia vivida en el Estado de México y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires nos permite identificar qué acciones se han realizado para vincular a las autoridades con la ciudadanía, qué mecanismos y procedimientos permiten resolver los problemas que se presentan en barrios y comunidades, y cómo crear sistemas de derivación responsables que le permiten a la ciudadanía y al Estado comprometerse y generar un impacto que transforme la realidad para construir gobiernos más justos y sociedades con mayores oportunidades, más igualitarias e incluyentes.

Con un gran convencimiento de que las diferencias geográficas no son un obstáculo, sino un puente que permite compartir experiencias, ambas jurisdicciones trabajamos para fomentar la inclusión, poniendo el derecho al alcance de la gente, no dejando que nadie quede atrás, transformándose en una oportunidad para que la ciudadanía asociada al Estado ocupe su lugar en la esfera pública y en la toma de decisiones.

El Acceso a la Justicia como punto de partida

Este documento identifica experiencias comparadas entre los programas de Acceso Comunitario a la Justicia (en adelante PACJu) y Caravanas por la Justicia Cotidiana (en adelante Caravanas), dos proyectos concretados y activos que, aun ubicados en zonas con características políticas, sociales y culturales diversas, han aplicado el mismo objetivo: acercar los recursos de la Justicia a la ciudadanía, especialmente aquellos en condición de vulnerabilidad.² En este sentido creemos necesario repasar el concepto de “acceso a la justicia” como una de las garantías indispensables para el ejercicio de los derechos económicos, políticos, sociales y culturales de las personas.

2. Se trata de aquellas personas que, por diferentes razones, encuentran dificultades para el ejercicio pleno de sus derechos. Puede tratarse de grupos vulnerables por su edad (niñxs, adultxs y/o mayores), por su género (mujeres o comunidad LGTTByQ+) por su estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas o culturales, entre otros motivos. Determinar qué grupos sociales se consideran en situación de vulnerabilidad depende de las características específicas de cada país, de su nivel de desarrollo social y económico y otras variables.

Según Naciones Unidas:

... el acceso a la justicia es un principio básico del estado de derecho. Sin acceso a la justicia, las personas no pueden hacer oír su voz, ejercer sus derechos, hacer frente a la discriminación o hacer que rindan cuentas los encargados de la adopción de decisiones.³

Además, en términos del artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁴ ha emitido diversos criterios en los que reconoce que, para fortalecer y mejorar un sistema de justicia, el Estado deberá establecer los mecanismos que garanticen la tutela efectiva de derechos en favor de las personas, y, por ende, necesariamente velar por el derecho de acceso a la justicia.

Por ello, a partir de nuestros programas, consideraremos el acceso a la justicia en sentido amplio, ya que, además de las vías formales involucradas en los procesos jurídicos, también le sumamos los mecanismos alternos y complementarios, como son las metodologías y procedimientos donde la Justicia sale de sus estrados o sedes administrativas, y se acerca a la ciudadanía para que las personas puedan hacer oír su voz y así ejercer sus derechos. Es decir que se invierten los roles de quienes tienen la potestad de reclamar un derecho, para que no sea necesario trasladarse hasta las instalaciones gubernamentales y, en su lugar, quienes tienen la facultad de proteger son los que se acercan para facilitar esta demanda.

Es oportuno hacer un recuento breve del avance de los Derechos Humanos en nuestros países. Poco a poco se ha ido avanzado profundamente en esta materia consagrando el acceso a la Justicia en el artículo 8 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; el artículo 2.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el artículo XVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y los

3. Disponible en: <https://www.un.org/ruleoflaw/es/thematic-areas/access-to-justice-and-rule-of-law-institutions/access-to-justice/>

4. AA. VV., Steiner, Christian; Uribe, Patricia (coords.), *Convención sobre derechos humanos comentada*, México, Fundación Konrad Adenauer, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2014. Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/30237.pdf>

artículos 5 y 6 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

Dentro de este contexto, dado el resultado de un proceso histórico en México, conviene señalar que en 2011 se llevó a cabo una de las reformas constitucionales más importantes en ese país, al establecerse, entre otras cosas, una protección ampliada de derechos en favor de las personas y la responsabilidad para todas las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

Así, y de manera más reciente,⁵ se integraron reformas dirigidas a la creación de mecanismos y el fortalecimiento del sistema no jurisdiccional de protección a los Derechos Humanos, para la atención y solución de conflictos cotidianos, constituyéndose de esta forma un principio de la denominada justicia cotidiana.⁶

Asimismo, la firma de Tratados Internacionales en las que ambas jurisdicciones son parte, las reformas Constitucionales, la sanción de Leyes Nacionales, la reglamentación de Leyes locales, la emisión de criterios jurisprudenciales y la elaboración de documentos doctrinarios,

5. El 5 de febrero de 2017 se publicó en el Diario Oficial de la Federación un paquete de reformas en materia de Justicia Cotidiana que incluyeron, entre otras, la facultad del Congreso de la Unión para emitir leyes generales en materia de mejora regulatoria, justicia cívica e itinerante, mecanismos alternativos de solución de conflictos (MASC) en materia no penal, registro civil y homologación de registros públicos y catastros. A estas reformas se le sumaron las publicadas el 24 de febrero y el 15 de septiembre del mismo año, en materia de justicia laboral y resolución del fondo del conflicto. A partir de estas reformas constitucionales, las autoridades de todos los órdenes de gobierno están obligadas a generar las condiciones para resolver los conflictos cotidianos de las personas evitando que dichos conflictos terminen en sede judicial.

6. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), “Síntesis del informe y de las recomendaciones en materia de justicia cotidiana”, en *Justicia Cotidiana*, Toluca, México, 2015. Disponible en: https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/04/Sintesis_JusticiaCotidiana-version-final.pdf. “La justicia cotidiana se refiere así a las instituciones, procedimientos e instrumentos orientados a dar solución a los conflictos que genera la convivencia diaria en una sociedad democrática. Incluye la justicia civil, que atiende a los problemas del estado civil y familiar de las personas o bien el cumplimiento de sus obligaciones contractuales, lo mismo que la justicia laboral, que trata de las relaciones de trabajo de las personas con sus empleadores, sean estos particulares u organismos públicos, pero también un sector de la justicia administrativa, cuando resuelve los desacuerdos directos de los ciudadanos con alguna autoridad. La justicia de proximidad, es decir aquella que atiende los problemas que se generan de la convivencia en las comunidades, vecindarios y ciudades, forma parte también de la justicia cotidiana, y dentro de esta se consideran especialmente los mecanismos que existen para resolver los problemas en las escuelas por ser estas centros importantes de convivencia y socialización”.

señalan que la discusión ya no versa en torno al reconocimiento de esos derechos, sino a la práctica plena de estos por sus beneficiarios.

Las Reglas de Brasilia⁷ son el marco de trabajo para ambos modelos de intervención y constituyen un ejemplo de cómo los operadores del sistema asumen expresamente las responsabilidades en materia de acceso a la justicia de los grupos sociales en situación de vulnerabilidad y toman conciencia de ellas, lo cual debiera traducirse en la creación de lineamientos que permitan concretarlas.

Bajo una simplificación cronológica decimos que, en nuestra región, hace alrededor de veinte años existía un gran avance normativo en esta materia pero no se contaba aún con la presencia efectiva del Estado en la ejecución de políticas públicas que trabajen por el acceso a la justicia de los sectores más vulnerables. En lo que respecta a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y del Estado de México la presencia del Estado en los barrios y municipios con derechos vulnerados era muy incipiente, desorganizada y desintegrada. Hoy comienza a registrarse una presencia, cada vez más importante, de espacios itinerantes y/u oficinas descentralizadas tanto desde el Poder Ejecutivo como desde el Poder Judicial.

Poniendo en contexto las características de ambos proyectos podemos decir que, de acuerdo con el panorama sociodemográfico del Estado de México 2015-2016, realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI),⁸ la población total del Estado de México, distribuida en sus 125 municipios, es de 16.187.608 habitantes, lo que representa el 13.5% del total de la población en México (aunque se calcula que para 2020 podría superar los 17 millones de habitantes).

La población del Estado de México es comparable con el total de la población de Ecuador y casi con el total de la población de Chile. Su extensión territorial es de casi 22.500 kilómetros cuadrados y sus

7. Las Reglas de Brasilia son un conjunto de cien reglas que contienen principios de actuación o ideas básicas que deben inspirar la materia, aportando elementos de reflexión sobre los problemas de acceso a la justicia de los sectores más desfavorecidos de la población y, asimismo, establecen una serie de recomendaciones que pueden ser de utilidad en la actuación de los responsables de las políticas públicas judiciales y de los servidores y operadores del sistema judicial.

8. Panorama sociodemográfico del Estado de México 2015, Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Disponible en: http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/inter_cen_sal/panorama/702825082246.pdf

características sociodemográficas implican un reto muy importante para lograr que el acceso a la justicia llegue a las comunidades más alejadas o que tienen algún grado de marginación jurídica.

Por su parte la Ciudad Autónoma de Buenos Aires⁹ (en adelante CABA) es la capital de la República Argentina y según el Censo Nacional 2010 su población era de 2.890.151 habitantes, y la de su aglomerado urbano, el Gran Buenos Aires –incluye 40 municipios de la Provincia de Buenos Aires– cuenta con 14.800.000 habitantes (el 37% de los habitantes del país). Siendo la mayor área urbana del país, la segunda de Sudamérica, Hispanoamérica y del Hemisferio Sur, y una de las 20 mayores ciudades del mundo. En la CABA existen más de 40 barrios vulnerables ubicados especialmente en su cordón sur. Según datos del censo 2010, la población total de esos barrios era de 163.587, aunque estudios más recientes señalan un total aproximado de 200.000 personas (6,7% del total de la población de Ciudad).

Por otra parte, en países como Argentina y México, donde la historia sociopolítica ha tenido una influencia enorme en el ejercicio de los derechos humanos, se genera una vinculación fuerte entre la democracia y el acceso a la justicia. Es así que podemos afirmar que la calidad de una democracia se mide por la tutela y vigencia de los derechos humanos, entre los cuales se encuentra la posibilidad de que la ciudadanía pueda proteger sus derechos acudiendo a mecanismos (tradicionales o no) de justicia independiente y colectiva con la participación de la gente.

Por ello, en ambos programas de justicia itinerante el centro de sus políticas públicas versa sobre la ciudadanía y la interacción activa que esta pueda tener dentro de la construcción de mecanismos comunitarios y vecinales de resolución de conflictos. Además, esta participación sirve de herramienta para poder implementar acciones que mejoren la manera en que las autoridades en su conjunto ofrecen posibles alternativas de solución, ya sea mediante la derivación a la institución correspondiente o propiamente la atención *in situ*.

Ante este reto, en el Estado de México se han implementado programas itinerantes para acercar trámites y servicios jurídicos a las comunidades, tales como las jornadas de defensores públicos itinerantes o las unidades móviles del registro civil, pues en ocasiones, el trabajo que

9. Disponibles en: <https://www.buenosaires.gob.ar/laciudad/ciudad>

se realiza en las oficinas gubernamentales no es accesible para todas las personas, ya sea porque implica un costo para que la ciudadanía pueda obtener un trámite o servicio, o bien porque las sedes administrativas o jurisdiccionales se encuentran lejos de los domicilios de las personas.

Es así que la Secretaría de Justicia y Derechos Humanos,¹⁰ institución que depende del Poder Ejecutivo del Estado de México, desde octubre de 2019 implementó el programa denominado Caravanas por la Justicia Cotidiana. Se trata de un programa de justicia itinerante que tiene por objeto eliminar barreras de acceso a la justicia, reducir la marginación jurídica,¹¹ acercar trámites y servicios a las comunidades alejadas o de difícil acceso, reducir gastos de traslado en beneficio de los ciudadanos, otorgar certeza y seguridad jurídica a las personas, fomentar la participación ciudadana, así como la transición a un modelo de Gobierno Abierto y digital, a través del uso de las tecnologías de la información y comunicación.

En la CABA, bajo la misma consigna que en el Estado de México, pero unos años antes, se implementa PACJu como iniciativa que se desarrolla desde la Secretaría de Planificación de la Comisión de Fortalecimiento Institucional del Consejo de la Magistratura del Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires.¹² Se trabaja hoy en la promoción, prevención y protección de los derechos con el objetivo de reducir los niveles de discriminación y violencia, mientras se fortalece el diálogo y los espacios de encuentro. Es un conjunto de acciones que favorecen la educación en Derechos Humanos y, por medio de estas, busca exigir que el Estado cumpla con sus responsabilidades.

PACJu y Caravanas son modelos que fomentan buenas prácticas en políticas públicas de acceso a la justicia, para que las personas co-

10. Derivado de una reforma llevada a cabo en el año 2017 en el Estado de México, se crea la Secretaría de Justicia y Derechos Humanos como una dependencia responsable de, entre otras cosas, diseñar y coordinar la política jurídica y de acceso a la justicia del Poder Ejecutivo, así como armonizar las acciones que las dependencias y organismos auxiliares del gobierno lleven a cabo en materia de justicia cívica e itinerante.

11. El Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) la ha definido como la condición en la que viven muchas personas que carecen de documentos oficiales como los que se utilizan para acreditar su identidad, actas de estado civil, títulos de propiedad y testamentos; lo cual constituye una barrera para acceder a la justicia y limita el pleno ejercicio del derecho a la identidad, a la seguridad jurídica y a la propiedad privada.

12. Disponible en: <https://jusbaireabierto.gob.ar/acceso/cooperacion-y-gestion/>

nozcan un servicio genuino de Justicia. Promueven la formación en derechos para todas las personas, independientemente del género, edad, nacionalidad, origen étnico, religión, ideología política o condición social, cultural o económica, lo que permite mejorar la percepción que tiene la ciudadanía respecto de las instituciones.

Los programas: orígenes y resultados

Caravanas por la Justicia Cotidiana (Caravanas)

Alfredo del Mazo Maza, gobernador del Estado de México, quien asumió en septiembre de 2017, dio inicio a una transformación en materia de acceso a la justicia cotidiana. Su programa de gobierno incluye, además de la creación de la Secretaría de Justicia y Derechos Humanos, un plan de acción¹³ que contempla:

1. Dotar a la Secretaría de Justicia y Derechos Humanos de facultades para impulsar acciones en un programa general de acceso a la justicia.
2. Impulsar de manera conjunta con los Ayuntamientos en colonias y conjuntos habitacionales programas de mejora de la convivencia y de mecanismos de solución de conflictos vecinales.
3. Promover la figura de la mediación-conciliación itinerante.
4. Instrumentar una campaña de difusión sobre los mecanismos alternativos de solución de controversias.

Para cumplir dichos objetivos se pusieron en marcha las Caravanas por la Justicia Cotidiana, un proyecto en el que se capacitó a 130 servidores públicos: abogadxs, psicólogxs y trabajadores sociales. Dicho personal cuenta con los conocimientos necesarios para poder asesorar y brindar atención a las personas, según el tipo de servicio o trámite que demande la ciudadanía y que se relacione con las distintas dependencias que participen.

13. Gobierno del Estado de México, “Plan Estatal de Desarrollo 2017-2023, Objetivo 4.7: Fortalecer el acceso a la justicia cotidiana, Estrategia 4.7.4.: Crear mecanismos alternativos de solución de controversias y justicia preventiva”, México, Consejo Editorial de la Administración Pública Estatal, p. 244. Disponible en: http://planeacion.uaemex.mx/InfBasCon/GEM/2017-2023/Plan_de_Development_2017-2023_.pdf

Se firmaron convenios de colaboración que han permitido la vinculación y participación de 22 dependencias e instituciones estatales (que incluyen el Poder Judicial, organismos autónomos, sociedad civil y academia), que otorgan más de setenta trámites y servicios jurídicos a la ciudadanía.

Las Caravanas se instalan en una comunidad, en una cabecera municipal, durante cinco días consecutivos –de miércoles a domingo en un horario de 09:00 a 14:00–,¹⁴ donde ciento treinta servidorxs públicos se organizan en módulos de atención agrupados por materia y otorgan asesorías y representación jurídica, en promedio a 300 mexicanos al día, lo que se traduce en 6000 personas beneficiadas al mes.

Para brindar los trámites y servicios jurídicos que ofrecen las instituciones que forman parte de este proyecto se diseñó una metodología que incluye un funcionamiento en 4 pasos. Además del desarrollo de una plataforma de seguimiento de trámites, una aplicación móvil, la conformación de un consejo consultivo ciudadano y un expediente jurídico denominado Carnet Jurídico®.

El funcionamiento del programa se lleva adelante de esta forma:

- Difusión previa e integración de expedientes: A partir de la identificación de los pueblos o comunidades a visitar, se lleva a cabo una amplia difusión de los trámites y servicios jurídicos que se brindan en las Caravanas por la Justicia Cotidiana. Se define el lugar en donde se instalará la Caravana y se inician (cuando es posible) la integración de expedientes para la resolución de los trámites y servicios.
- Cuestionario (*check-up* jurídico):¹⁵ Una vez instalada la Caravana, el inicio de los trámites surge a partir de un cuestionario con preguntas clave que permite identificar los problemas (males jurídicos) de lxs usuarixs. Se les proponen alternativas

14. Es importante mencionar que, si bien es cierto que se deja de recibir a lxs usuarixs a las 14:00 horas, también lo es que se deja dar atención hasta que la última persona que ingresó reciba los servicios. En ese sentido, no hay un horario preestablecido para concluir la atención al público.

15. El *check-up* jurídico permite elaborar un diagnóstico de los problemas con los que cuentan las personas, que requieren atención jurídica y que son solucionables a través de uno o más trámites o servicios que se llevan a cabo dentro de las Caravanas. Adicionalmente, servirá a largo plazo como un esquema de prevención jurídica, pudiendo oportunamente lxs mexicanos poner sus documentos en orden y evitar problemas futuros.

de solución a sus conflictos (propuesta de tratamiento jurídico), o bien, para prevenir problemas jurídicos futuros.

- Otorgamiento del Carnet Jurídico®: A partir de la información que se recaba de cada usuario, se otorga un documento físico que, además de ser una identificación, cuenta con medidas de seguridad y un código QR que permite acceder al expediente jurídico de cada usuari@, que crece a partir del número de documentos que se van incorporando a su expediente.
- Seguimiento de Trámites: Todos los trámites realizados en las Caravanas tienen un seguimiento a través de una plataforma que se desarrolló para tal efecto. Esto permite a cada autoridad conocer el avance de los trámites y generar datos estadísticos para determinar el tiempo de respuesta y la efectividad en la resolución de los trámites.

Desde sus inicios, en octubre de 2019, las Caravanas han visitado 20 municipios del Estado de México en los que se ha atendido a 24.085 personas.¹⁶ Se han brindado 15.756 asesorías jurídicas y se han otorgado 1740 patrocinios y representaciones jurídicas.

Los trámites y servicios que se ofrecen radican principalmente en aquellos que tienen que ver con la protección de derechos que dan pauta al ejercicio de otros derechos, tales como el derecho a la identidad, el cual constituye un derecho primigenio que se traduce en una llave para poder acceder a otros derechos fundamentales, como el derecho a la educación, a la propiedad y a la salud.

Cabe señalar que uno de los éxitos de esta política pública radica en el hecho de que prácticamente todos los trámites y servicios que se brindan son gratuitos.¹⁷ Además, la participación de 22 instituciones permite que la persona pueda realizar en una sola visita distintos trámites, pues las autoridades encargadas de brindarlos se encuentran trabajando una al lado de la otra, sin importar el lugar o la ubicación geográfica donde se

16. Con motivo de la pandemia derivada por el virus SARS-COV2 o COVID-19, las Caravanas por la Justicia Cotidiana detuvieron su recorrido por los municipios del Estado de México el 22 de marzo de 2020.

17. Los únicos trámites que tienen costo para los particulares son los notariales, pero se logró un acuerdo con el Colegio de Notarios donde los trámites y servicios notariales que se brindan en las Caravanas por la Justicia Cotidiana tienen descuentos de hasta el 80% de su costo regular.

instale la Caravana, se cuenta con acceso a Internet, centro de copiado, computadoras, tabletas, *scanners* y papelería de cada institución.¹⁸

Otro logro que cabe resaltar es que con estas Caravanas se tiene como propósito eliminar el subregistro de nacimiento. Por ello, durante sus primeros 100 días, se otorgaron de manera gratuita 21.451 actas del registro civil, se realizaron 240 registros extemporáneos de nacimientos, de los cuales 24 de ellos fueron para personas de más de 60 años que nunca habían sido registradas y se llevó a cabo la corrección de nombre de 1249 personas que por diferentes circunstancias tenían un error en su acta de nacimiento.

Dichos resultados significan, por una parte, un cambio de paradigma en la percepción que la sociedad tiene respecto de la función administrativa y burocrática que se presenta en los sectores gubernamentales, y por otra, la prevención de que un conflicto atendido de manera oportuna, no generará problemáticas mayores en un largo plazo. Esto puede verse reflejado con diversos testimonios de las personas beneficiadas:

Vine a pedir una nueva acta de nacimiento porque perdí la original, ya que hubo esta oportunidad por parte del gobernador, le agradecemos todo lo que está haciendo por Timilpan. Nos recibieron muy bien, porque me imagino que ellos trabajan con amor, trabajan porque quieren apoyar a la gente que lo necesita. Les agradezco muchísimo, en verdad, de corazón. Vine a realizar el acta de mis ocho hijos, mi esposo no tiene acta y no hacía caso para ayudarme a registrarlos. Yo lo estaba esperando para que arreglara sus papeles y que pudiéramos registrar a los niños, pero no me hizo caso. Escuchamos la campaña, venimos a preguntar y nos dijeron que sí se podía. Yo quería salir adelante con mis hijos para que ellos estudien.¹⁹

De igual forma, es de destacar que, aun y cuando las Caravanas interrumpieron su recorrido con motivo del SARS-COV2 o COVID-19, se implementaron diversos mecanismos de acceso a la justicia haciendo uso de las redes sociales, a través de *chats*, transmisiones en vivo a través de Facebook y la realización de un programa de televisión por señal abierta que se transmite de manera semanal y en donde se resuelven dudas y se atienden los comentarios de la ciudadanía. Ello ha permiti-

18. El equipo material y tecnológico de las Caravanas por la Justicia Cotidiana se compone de 2 tráileres, 5 camionetas, un autobús, 42 carpas, 3 antenas satelitales, oficinas móviles, ambulancia, 2 centros de copiado, entre otros.

19. Testimonios del Municipio de Timilpan.

do que 2852 personas recibieran asesoramiento jurídico especializado a través de los *chats* en línea y que, además, las Caravanas se acercaran a 627.298 personas que siguieron continuamente las transmisiones de Facebook; con 36.856 *likes* se logró que 21.579 de ellas disiparan sus dudas sobre conflictos relacionados con su vida diaria.

Al tratarse de una política pública en materia de justicia itinerante, se advirtió la necesidad de generar mecanismos de participación de otros sectores, como la academia, organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil, que permitan medir la operatividad, funcionamiento y resultados del Programa; esta evaluación recayó en el Consejo Consultivo.²⁰

Dicho Consejo elaboró una metodología a través de la cual se puedan medir los resultados en las Caravanas, dar seguimiento a los trámites y servicios que se brindan y realizar una evaluación de los trabajos y el funcionamiento de estas. Este Consejo consultivo ha presentado propuestas que permiten mejorar la política pública en materia de Justicia Cotidiana en todo el Estado de México y ha servido como puente de comunicación con otros actores de la sociedad civil para generar políticas de cocreación que permiten la participación ciudadana en la mejora de procesos administrativos, jurisdiccionales y de mejora regulatoria.

Programa de Acceso Comunitario a la Justicia (PACJu)

Los orígenes del PACJu datan del año 2013, cuando desde el Ministerio Público Fiscal (MPF) del Poder Judicial de la CABA se inician las recorridas por los barrios donde residen personas con derechos vulnerados.²¹ Luego, en 2014 fue elevado a consideración del Plenario del Consejo de la Magistratura de la CABA y aprobado bajo la órbita de la Comisión de Fortalecimiento Institucional y Planificación Estratégica.

20. El Consejo Consultivo está integrado por: el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), Borde Político, México Evalúa, el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIJ UNAM), y el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Toluca (ITESM).

21. La Mg. Jessica Malegaríe acerca a la Secretaría de Acceso a la Justicia y Derechos Humanos –luego convertida en Secretaría de Vinculación Ciudadana– la propuesta de desarrollar un dispositivo ambulatorio de presencia sistemática de la Justicia en las Villas y Asentamientos precarios de la Ciudad, para dar difusión a las oficinas descentralizadas que el Ministerio Público Fiscal tenía en dichas zonas.

En los primeros tiempos la intervención se realizaba con un equipo reducido de integrantes y en 2015, para enriquecer las actividades y aumentar su cobertura territorial, se incorporan voluntarixs del Poder Judicial. Es así que no sólo se amplió el impacto cuantitativo en territorio, sino que generó un efecto transformador al interior del Poder Judicial, dado por el contacto que cada empleadx judicial –devenido en voluntarix– tiene con la realidad cotidiana de la población con derechos vulnerados. Desde la creación del Programa han trabajado más de 100 voluntarixs de diferentes profesiones, cargos o funciones. Es importante señalar que este modelo interesó tanto a magistrados como a personal administrativo, pertenecientes al Consejo de la Magistratura, a los tres Ministerios Públicos y a los Tribunales Contencioso-Administrativo y Tributario y Penal, Penal Juvenil, Contravencional y de Faltas.

El voluntariado está conformado principalmente por abogadx (70%), aunque también cuenta con trabajadorxs sociales, psicólogxs, estudiantes y personal administrativo, desde agentes en las mesas de entradas hasta jueces, juezas, fiscales y asesores tutelares.²²

El programa es un sistema de innovación jurídico-social que conecta a dos poblaciones: la de los barrios más vulnerables con lxs empleadx del Poder Judicial, dándole a estos una mirada más humana y cercana de la realidad; y a la ciudadanía un contacto con jueces y funcionarixs sin mediaciones burocráticas ni formalidades específicas. El impacto es muy transformador cuando cada quien vuelve a su espacio cotidiano. Erika de Piletones dijo al terminar el primer encuentro: “Hoy al charlar con esta jueza volví a creer en la justicia”, y el juez que visitó el Barrio Carrillo sentenció: “A partir de hoy cambiaré los horarios de las audiencias, si a nosotros nos cuesta tanto entrar al barrio, a ellos les cuesta salir para llegar a tribunales”. Unxs y otrxs son “modificadx” por la experiencia vivida en el territorio.

La dinámica de trabajo se desarrolla así en dos sentidos: por una parte construimos puentes de vinculación que permiten que la justicia esté más cerca de la gente y, por otra, hacemos foco en disminuir las barreras existentes para el acceso a derechos, buscando que quienes necesiten acceder a la justicia puedan y sepan cómo llegar. La mirada

22. Para más detalle sobre la distribución del voluntariado por cargo o dependencia consultar en “Informes de gestión”. Disponible en: <https://jusbaireabierto.gob.ar/acceso/cooperacion-y-gestion/>

de la interseccionalidad acompaña cada encuentro entendiendo que es la coexistencia de características, condiciones y vulnerabilidades lo que define la situación de vida de cada persona.

PACJu, desde la perspectiva de la educación en derechos, empodera a las personas; promueve el sistema de corresponsabilidades entre individuos, comunidad y Estado; da a conocer las misiones y responsabilidades de las distintas agencias y organismos de gobierno; crea redes con perspectiva de derechos; genera debates sobre situaciones de vulneración; capacita sobre la normativa existente; realiza derivaciones guiadas que conectan a la persona cuyo derecho se encuentra vulnerado con la respuesta para su efectivización; fortalece una cultura jurídica con énfasis en los Derechos Humanos al interior del Poder Judicial y promueve la participación ciudadana.

La dinámica de trabajo consta de los siguientes pasos:

- Implementación de un dispositivo ambulatorio y sistemático con abordaje interdisciplinario: se desarrollan 10 encuentros mensuales en organizaciones sociales o entidades públicas y/o privadas. Al llegar al barrio se identifican referentes legitimados y se les propone desarrollar un ciclo de charlas sobre Derechos Humanos para acercar información y herramientas, así como también realizar derivaciones a los efectores públicos que corresponden, con el fin no sólo de resolver conflictos de los vecinxs sino también que se genere un empoderamiento jurídico. Se recorre junto a ellos el barrio y se invita a las distintas personas a conformar un grupo. Los encuentros serán entonces allí donde esté la gente, en sus casas, comedores, en las salas de espera del centro de salud, la plaza, la escuela o el centro de jubilados. Cada charla tiene una duración aproximada de una hora y media, con una frecuencia quincenal o mensual sujeta a la disponibilidad de cada grupo. Los diferentes temas son propuestos con un esquema calendario que facilita que quienes asistan preparen consultas con anterioridad. De esta manera se visita un espacio y se vuelve sistemáticamente al mismo hasta completar el ciclo.
- Desarrollo de charlas sobre derechos: las temáticas que se trabajan se delinearón a partir de las inquietudes de los vecinxs. La participación ciudadana como eje de la gestión promueve la necesidad de que los operadores del sistema judicial

empaticen con lxs vecinxs y se genere así una transformación “con otrx”. Cada módulo de trabajo busca construir soberanía de derechos para constituir una ciudadanía activa y fortalecer la democracia. Los temas a trabajar propuestos por lxs participantes de las charlas se han centrado en cuestiones de:

- a. Ciudadanía: empoderar a las personas para que sepan dónde y cómo ejercer su participación y sus derechos, en los diferentes espacios en los que se desenvuelven a diario. Profundiza sobre los roles y funciones del Poder Judicial a diferencia de otros Poderes u Organismos.
 - b. Derechos de género: trabaja sobre los conceptos, la normativa y dónde recurrir ante la desigualdad de géneros, tanto en cuestiones de violencia como de respeto a las disidencias sexuales.
 - c. Derechos de niñas, niños y adolescentes: orientar a la población sobre los derechos, las garantías y las obligaciones que tienen lxs adultxs para proteger a los niños, niñas y adolescentes en nuestra sociedad.
 - d. Derechos de personas con discapacidad: que la persona con discapacidad y/o sus familiares sepan cómo y ante quién planear su situación respecto de las cuestiones que les afectan.
 - e. Derechos de migrantes: facilitarle al migrante la información sobre los derechos, obligaciones y garantías que tiene al residir en el país.
 - f. Riesgos en la red (*grooming* - *sexting* - *bullying*): las nuevas tecnologías inspiran a lxs chicxs a explorar, a comunicarse y a aprender cosas nuevas, pero es importante contar con la información necesaria para protegerlxs ante posibles riesgos que pueden surgir en los nuevos espacios digitales.
- Construcción del Círculo de confianza: la metodología de participación en cada una de las charlas sobre derechos, desarrolladas en terreno, implica abrir la palabra para que circule el saber técnico y las leyes, junto al saber popular y las experiencias de vida. Existe entonces una “participación activa” de cada uno de los vecinos y vecinas del barrio y de cada voluntarix del Poder Judicial con un conocimiento específico sobre la temática. Es clave señalar que el equipo del Programa es el responsable de la apertura, moderación y cierre del espacio, resguardando cada una de las etapas e instancias de con-

versación con las personas que asistan a los talleres. De esta manera se generan las condiciones de posibilidad para hablar diversos temas, para que surjan las consultas o demandas, poniendo un esfuerzo especial en traducir al lenguaje claro y accesible las respuestas.

Para la construcción de este Círculo de confianza el grupo que recibe, junto al equipo, preparan el espacio para desarrollar la charla generando comodidad y calidez. La palabra de todxs tendrá el mismo valor y la “igualdad” será lo que prime.

El tema, seleccionado previamente por el grupo del listado antes mencionado, rondará en torno a un derecho, y la mediación del equipo de PACJu invitará al relato de anécdotas, experiencias y vivencias, donde se intente “desnaturalizar” la situación por la que se consulta; se explica cuáles son los derechos vulnerados y la necesidad de cambiar aquellas cuestiones que no corresponden o limitan el ejercicio de la ciudadanía plena.

La voluntariedad es algo que ayuda a llevar este proceso adelante, no solo de funcionarixs y agentes del Poder Judicial que donan una jornada para trabajar en el barrio, sino de los vecinxs para tomar sus historias y convertirlas en casos de análisis. A partir de allí se identifican los “valores colectivos” de esa comunidad como eje de trabajo, que se complementan con la formalidad de la ley, del derecho y de los efectores del sistema de protección. Será en la asociación entre el Estado –como órgano de gobierno responsable de la garantía de derechos– y la comunidad –como veedora de esas garantías– donde la transformación comienza a volverse real. Así, en cada uno de los casos el voluntarix ayudará a identificar cuál es el derecho vulnerado, derivará hacia el organismo más competente e indicará la información o trámites que deberán realizarse en cada caso. Bajo una lógica de derivación responsable cada sujeto deberá asumir su responsabilidad individual sobre la identificación de su situación y la solicitud de ayuda, asesoramiento y diligencia de sus trámites. La comunidad asumirá la responsabilidad de acompañar a esa persona y facilitar a nivel barrial las herramientas para resolver la problemática o facilitar que la persona pueda acercarse a donde se la puedan resolver. El Estado, como último garante de los derechos, asumirá la responsabilidad final, y no por ello menos importante, de resolución del conflicto. Tras el seguimiento de los casos se invita a que en los encuentros

siguientes la persona involucrada pueda compartir los resultados, de modo que el saber quede instalado en la comunidad más allá de la intervención de PACJu. Se construye de esta manera un compromiso del equipo de trabajo que integra no solo a lxs voluntarixs, miembrxs de PACJu, sino también a ese grupo de vecinxs, retroalimentando de esta manera el ciclo de confianza iniciado en cada encuentro.

Hasta el momento se han desarrollado más de 700 charlas en las que han participado alrededor de 6700 vecinos y vecinas. Es importante destacar el rol de las mujeres representando al 80% del total de participantes.

Las charlas se desarrollan en diferentes organizaciones de 27 barrios formales e informales de la Ciudad de Buenos Aires, como el Barrio 31, la Villa 21.24, Villa 20, Villa 15, Villa 1.11.14, Piletones, Carriello, Cildañez, INTA, Rivadavia, Mataderos, entre otros.

En el año 2015 el trabajo comenzó en 10 organizaciones barriales, alcanzando en 2020 a cerca de 80 (Asociaciones Civiles: 24%, Comedores: 24%, Centros de Salud: 20%, Centros de Primera infancia: 12%, Centro de Jubilados: 12%, Escuelas: 5% y casas particulares: 3%).

Durante la pandemia, y frente a la imposibilidad de trasladarnos a los barrios, se implementaron canales alternativos de contacto, como han sido la apertura de un canal de Instagram (@p.a.c.ju), vivos en la plataforma Facebook, charlas virtuales por Whatsapp y Zoom, así como un sistema de escucha activa a través del cual se contactó a cada persona que acercaba una consulta con un voluntarix para su acompañamiento, derivación y seguimiento. En este contexto se ha alcanzado un 65% de efectividad en la resolución de casos que implican denuncias por violencia de género, tramitación de partidas de nacimiento o defunción, solicitud de subsidios, entre otras cuestiones.

Acercamos finalmente algunos de los testimonios que acompañan la gestión.

Dice la doctora Silvina Manes, voluntaria y Jueza de Cámara en lo Penal, Contravencional y de Faltas:

Participar en el programa es una forma de humanizar la justicia, escuchar a la gente. Hace que los jueves nos sensibilicemos de otra manera para poder dictar nuestras sentencias. Logra que salgamos de las burbujas en las que nos encontramos en nuestros estrados.

Agrega el Dr. Rodolfo Ariza Clerici, voluntario y titular del Juzgado N° 1 en lo Penal, Contravencional y de Faltas:

Gracias a estos talleres acortamos la distancia y removemos obstáculos. Establecimos cambios en el juzgado a través de estos aprendizajes, por ejemplo en la mesa de entradas cuidamos mucho el primer contacto de las personas que asisten, revisando las formas y la toma de información, se habla pausado y se ofrece asistencia en caso que lo requieran.

María, voluntaria y administrativa en el Poder Judicial, afirma que

Participar en las charlas permitió que mi trabajo ayude a que la gente identifique cuándo sus derechos están vulnerados. Conversamos sobre el Acceso a la Justicia como un derecho de todos y una obligación del Estado. Volver del barrio a la oficina cambia mi forma de trabajar por una Justicia más humana e inclusiva.

Por su parte Hortensia, participante del ciclo de charlas del Barrio de Soldati, sostiene que

Las charlas reúnen a la gente que necesita saber sobre sus derechos. Una viene y cuenta. Nos ayudan moralmente y nos dicen qué podemos hacer, adónde podemos recurrir. Cuando llegaron las charlas al barrio yo sentí que llegó la justicia.

Por último Silvia, referente de un espacio en Barrio Carrillo, nos comenta que PACJu:

Es un espacio de confianza en el que hablamos temas difíciles de compartir. Todas las que participamos sentimos que tenemos un lugar para exponer y que se nos escucha. Se trabaja sobre la necesidad de información y las soluciones concretas.

Dos modelos con el mismo objetivo

Los modelos de intervención de ambos programas, PACJu y Caravanas, reconocen y destacan la importancia de dar respuesta y solucionar conflictos que surgen de la convivencia diaria de las personas y de las cuestiones que las atraviesan en su vida cotidiana, con el objetivo principal de reducir la brecha de desigualdad que surge por la lejanía o el difícil acceso de comunidades de barrios o municipios y que se traduce en un alto nivel de marginación jurídica. Podemos resaltar que

ambos están enfocados en la promoción, implementación y desarrollo de programas de acceso a la justicia, justicia cotidiana y justicia itinerante, centrados en beneficiar a los sectores poblacionales desfavorecidos jurídicamente.

Como concepto compartido creemos que todas las personas tienen necesidades de desarrollar su vida de forma plena y para lograrlo es necesario un Sistema de Justicia que garantice sus derechos. A lo largo de la historia y gracias a las luchas de diferentes actores sociales en nuestros países, y en el mundo, distintas necesidades humanas fueron convirtiéndose en derechos, al exigirse que se respeten y que el Estado dé una respuesta satisfactoria a la misma.

Los que han sido nominados como derechos humanos refieren a los derechos inherentes a todos los individuos, sin distinción. Todos los hombres son creados iguales y cuentan con derechos inalienables que son la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad.²³

Interesante y para destacar son algunas de las definiciones de las Naciones Unidas:

¿Qué son los Derechos Humanos?

Los derechos humanos son derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de raza, sexo, nacionalidad, origen étnico, lengua, religión o cualquier otra condición. Entre los derechos humanos se incluyen el derecho a la vida y a la libertad; a no estar sometido ni a esclavitud ni a torturas; a la libertad de opinión y de expresión; a la educación y al trabajo, entre otros muchos. Estos derechos corresponden a todas las personas, sin discriminación alguna.

Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos establece la obligación de los Gobiernos a actuar de una manera determinada o abstenerse de emprender ciertas acciones, para promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales de los individuos o de los grupos.²⁴

Ambos Programas tienen como marco principal hacer cumplir el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, ser facilitadores, ha-

23. Fayt, Carlos S., "Prólogo", en Caeiro Palacio, María Victoria (coord.), *Tratados de Derechos Humanos y su influencia en el Derecho Argentino*, Buenos Aires, La Ley, 2015, p. 43.

24. Disponible en: <https://www.un.org/es/sections/issues-depth/human-rights/index.html>

cedores en la construcción de este puente entre lxs que necesitan que se respeten sus derechos y los organismos de Gobierno creados para esto. Se busca entonces acercar la justicia a la gente, democratizando y anclando el paradigma de la Justicia Abierta.²⁵ Es importante para llevar la tarea adelante lograr el empoderamiento jurídico y ciudadano, buscando la empatía para transformar con otrxs y estimular la participación ciudadana independientemente del género, edad, nacionalidad, origen étnico, religión, partido político o condición social, cultural, económica o jurídica. Se construye un puente de vinculación que permita a la Justicia, como sistema de cumplimiento de derechos, que esté más cerca de la gente, disminuyendo barreras existentes, buscando que la población pueda empoderarse al conocer sus derechos, garantías y obligaciones.

Cómo o dónde realizan su trabajo son características en las que coinciden ambos programas. En general, todas las personas, cuando realizan trámites judiciales o incluso administrativos, para cumplir con determinadas obligaciones, tienen que moverse y acercarse a las oficinas del Estado. Generalmente estas oficinas, en Latinoamérica, están en el centro de la ciudad y no distribuidas por el ejido urbano, es decir, no están cerca de las personas. En algunas ciudades hemos visto un proceso de descentralización de algunos efectores de recursos como Salud y/o Educación, fiscalías, defensorías, pero aun así no son suficientes y no cubren las poblaciones más postergadas tanto en lo físico, lo social y lo económico. La itinerancia es una modalidad que se seleccionó para el trabajo de ambos programas ya que acorta las distancias entre los barrios y estas oficinas; mejora las condiciones de las personas para el goce de sus derechos y elimina el impedimento a obtener la información adecuada en el momento preciso, lo que también se traduce en una justicia preventiva.²⁶ Ambos programas se trasladan con sus equipos para difundir y promover los derechos a las comunidades y a los barrios.

25. Desde el abordaje de Justicia Abierta se busca mejorar el vínculo y la experiencia de l@s ciudadan@s con la Justicia, en sintonía con lo que define el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en su Agenda 2030, cuando plantea como Objetivo 16 “Promover Sociedades Pacíficas e Inclusivas para el desarrollo Sostenible, facilitar el Acceso a la Justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles”.

26. Se trata de una justicia por medio de la cual se busca evitar un proceso judicial entre las partes, o terminar de manera anticipada algún conflicto que ya se ha iniciado, beneficiando a las partes involucradas al impedir procesos judiciales largos y complejos.

En el caso de las Caravanas, previo a su instalación en cada municipio, acuden a este para exponer el proyecto ante las autoridades municipales, quienes dan su autorización y otorgan información acerca del lugar adecuado y estratégico donde se podrá hacer la instalación de toda la Caravana, se prevén las vías de acceso, el número de habitantes y las principales necesidades y demandas jurídicas.

Antes de que las Caravanas se instalen en un municipio o comunidad determinada, se realizan pláticas informativas con padres y madres de familia, autoridades municipales y líderes de las localidades para dar a conocer los trámites y servicios que se brindan en las Caravanas, así como las dependencias que participan y los beneficios que se pueden obtener al regularizar trámites jurídicos.

Una vez que está lista la parte logística, las Caravanas se instalan durante 5 días en cada municipio, lxs mexiquenses acuden y se les realiza un análisis –al que se le ha denominado también como “*check-up* jurídico”– para conocer e identificar sus males o problemas jurídicos vinculados a algún trámite legal pendiente de realizar o no concluido. Así, a partir de las necesidades de cada persona, se inicia el proceso de asesoría, derivación y seguimiento de los trámites que realicen.

Por su naturaleza, algunos trámites y servicios no pueden ser concluidos dentro de la misma Caravana o durante su estancia en el municipio, por ello, las dependencias se encargan de dar conclusión a los mismos en sus oficinas, sin embargo, ya no es necesario que la ciudadanía acuda a la sede administrativa para iniciarlos. El seguimiento y la conclusión de los trámites es responsabilidad de cada institución.

PACJu trabaja de la misma manera con lxs referentes de los barrios, aquellxs que son facilitadores de la charla, del taller, obteniendo la información necesaria para armar esa reunión, generar la confianza en ese grupo que va a contar sus experiencias y sus demandas. El equipo que lidera las recorridas y que es nexo entre lxs voluntarixs y lxs referentes se adapta a las necesidades del territorio, los temas y los espacios. Se contacta así a referentes legitimadx en el territorio y junto a ellxs se invita a la ciudadanía a unirse al ciclo de charlas. Trabajar sobre las necesidades de las personas es prioridad para ambas políticas de derechos, así como PACJu va al barrio a hacer una concientización e inducción del programa también en Caravanas lo realizan antes de llegar a estar en contacto con la gente.

PACJu pone el foco en la participación ciudadana. Por una parte la participación se hace efectiva tanto en la selección de los temas junto a lxs referentes y personas que asistan a la charla para generar el círculo de confianza. Por otra parte, la participación se hace efectiva también al interior del Poder Judicial realizando una convocatoria abierta al equipo de voluntarixs, quienes llevan adelante estas charlas a partir de dinámicas sencillas como talleres, círculos de conversación o espacios de capacitación, a partir de su experiencia y conocimientos previos. A partir de métodos de aprendizajes inclusivos, participativos y democráticos se fomenta la libertad de expresión y el análisis crítico, se brinda información clara y suficiente en materia de derechos sobre cada temática en particular, se debaten casos, se resuelven consultas y se genera un sistema de derivación guiada de la población hacia las oficinas del Estado correspondientes. De esta manera PACJu apunta a la educación, a generar el sentido crítico de quienes asisten a los talleres.

Las lógicas son diferentes, aunque ambos Programas buscan los mismos objetivos: eliminar barreras de acceso a la justicia, reducir la marginación jurídica, así como dar atención a las comunidades alejadas y a los barrios que cuentan con población con derechos vulnerados. Por un lado, PACJu realiza un trabajo más cualitativo e integral en cada charla donde identifica la situación de vulneración, promueve una educación en derechos desnaturalizando situaciones y luego buscan saldar el problema con el efector del Gobierno que corresponda. Mientras que las Caravanas, a partir de un diseño cuantitativo de indicadores jurídicos, trabajan con recursos focalizados en cada una de las necesidades de las personas.

En este sentido es clave destacar el trabajo de datos que procesan los equipos de las Caravanas, ya que poseen una plataforma informática donde se carga la información de lxs usuarixs y de los trámites y servicios que realizan, con la finalidad de dar puntual seguimiento del estado en que se encuentra la solicitud, y poder dar conclusión a la demanda requerida. Además, se sistematiza y se genera un expediente electrónico para la persona (lo que podría equipararse a la historia jurídica ciudadana). Este expediente puede ser consultado por las personas y por las autoridades (previa autorización del ciudadanx) a través de un código QR, que se encuentra insertado en el Carnet Jurídico que le fue otorgado en las Caravanas.

Por su parte, PACJU realiza un seguimiento personalizado de los casos que se llevan a cabo. El equipo construye una base de datos que incluye la información de la persona solicitante, características del caso, voluntariix que asiste y resultado de la intervención. Es clave que, en este trabajo, se refuerce el concepto fundamental de confianza entre los participantes, para que puedan –siempre acompañados– resolver los trámites o solicitudes por sí mismx.

Quienes forman parte de los equipos de ambos programas son los pilares más importantes para que puedan llevarse a cabo estas tareas que detentan altos niveles de responsabilidad. La importancia radica en tener un gran equipo comprometido, ya sea porque es el plantel estable de los servidores públicos de las Caravanas o porque son parte de un equipo de voluntarixs. La construcción de pertenencia que identificamos en los equipos es clave. El rol del voluntariado, en el caso del PACJu, no solo por la sustentabilidad del bajo presupuesto sino en la transformación que se logra en cada experiencia cuando el empleadx del poder judicial vuelve a su puesto de trabajo. Las Caravanas, por su parte, tienen un equipo dedicado a realizar tareas para el programa: abogados, psicólogos, trabajadores sociales, comunicólogos y personal con vocación de servicio público, que a través de sus diferentes funciones logran una sinergia clave. Cada uno de ellxs se pone como objetivo principal la empatía con el vecinx, lograr un ámbito de confianza para que no solo cuenten lo que les está sucediendo, sino que también puedan entregarse a realizar trámites personales muy sensibles como partidas de nacimiento, casamientos o puedan charlar de temas como la violencia, los derechos de los niñxs, la drogadicción.

Las tareas que se realizan previamente a la llegada a la comunidad son otro punto de semejanza entre ambos programas en la constitución de los equipos, la importancia del liderazgo y de las acciones para sostener los grupos en cada una de las salidas a campo, los viajes, las historias. Es clave que esos momentos compartidos sean aprovechados para lograr intercambios de experiencias y vivencias del equipo en las charlas anteriores y posteriores a la tarea que realizan en el lugar. La motivación y la predisposición que tienen lxs integrantes son clave para poder generar pertenencia.

En ambos casos, la justicia llega a cada lugar del territorio. Cubre la geografía y las distintas demandas y derechos vulnerados. Es de vi-

tal importancia que el trabajo en campo y las reuniones estén siempre modeladas por las características de los lugares donde se desarrollan, para que se expresen allí sus particularidades y dinámicas únicas. La presencia del testimonio o charla previa permite, por un lado, compartir la problemática particular, empatizar frente a las distintas situaciones, identificar que otrx atraviesa o atravesó una situación similar, vislumbrar que ya existe un camino de solución que otrx transitó y empoderar a quien lo ha transitado como referente en ese tema. En este contexto, cerrar cada charla o encuentro de PACJu o en las Caravanas con un camino concreto de restitución de derechos es el desafío de lxs operadores que participan de cada encuentro.

Creemos firmemente que la solución a cada uno de los derechos vulnerados juega un rol crítico en fomentar la paz, la prosperidad, la inclusión, la buena gobernanza, el fortalecimiento de la democracia y la construcción de una sociedad justa.

Conclusiones

El esfuerzo y los resultados tanto de PACJu como de las Caravanas son un trabajo integral sin precedente que podría ser replicado por otros gobiernos y jurisdicciones, que tengan como propósito un objetivo en común: reforzar los canales de comunicación e implementar mecanismos para que todas las personas, y en particular, aquellas que se encuentran en un estado de marginación o que formen parte de los considerados grupos vulnerables según las Reglas de Brasilia, tengan la misma garantía de posibilidades para acceder a programas y derechos de acceso a la justicia.

El mejoramiento y la implementación de buenas prácticas dentro de ambos programas tendrá que ser un proceso de mejora permanente y continuo, pues se trata de políticas públicas que podrán ser perfectibles y que atenderán a una lógica del progreso que se vaya presentando de acuerdo a cada municipio y barrio visitado. Necesariamente, los cambios jurídicos y sociales impactarán en la manera en que se perciba el derecho de acceso a la justicia, sin embargo, compartiendo experiencias y ampliando conocimientos de manera conjunta, se podrán generar acciones que permitan seguir avanzando para fortalecer la justicia comunitaria, itinerante y cotidiana.

La creación de puentes y articulación no solo de manera vertical, es decir, gobierno-ciudadanía, sino también horizontal en la propia comunidad y transversal entre gobierno-gobierno, han permitido que el Estado de México y la Ciudad de Buenos Aires puedan compartir la experiencia de sus programas de acceso a la justicia para identificar asimetrías y áreas de oportunidad, pero también puntos coincidentes con la finalidad de beneficiar a las comunidades de ambas jurisdicciones.

Esta articulación también se vislumbra en que ambas jurisdicciones integran la Red Internacional de Justicia Abierta (RIJA), como miembros comprometidos, para que a través de sus instituciones se brinden servicios jurídicos en un marco de respeto de derechos humanos y tomando en consideración los instrumentos legales locales y la experiencia internacional, para proteger y garantizar derechos a las personas.

La justicia itinerante deberá permear cada vez más en distintas autoridades, de diferentes poderes y niveles de gobierno, pues el reflejo de los trabajos que derivan de esta son las experiencias aquí compartidas de dos programas de acceso a la justicia, que velan por la participación y el involucramiento de una sociedad activa en la generación de políticas que impactan directamente en ella.

El primer acercamiento entre la Secretaría de Justicia y Derechos Humanos del Estado de México y la Dirección de Cooperación y Gestión del Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se dio en junio de 2020. En poco más de 3 meses se logró generar un vínculo fraterno y colaborativo entre ambas jurisdicciones en donde, a partir del intercambio de experiencias, conocimiento y metodologías, se ha logrado identificar que existen problemas comunes pero también esfuerzos compartidos para mejorar las condiciones de vulneración jurídicas en las comunidades y barrios.

En síntesis, la concepción de trabajo que ambos equipos comparten sostiene, por una parte, que una población empoderada y con conocimiento de la normativa en materia de derechos humanos es una población activa; por otra, que un sistema jurídico comprometido con el acceso a la Justicia ofrece más alternativas de garantía de derechos. Por último, y no por ello menos importante, ambos factores unidos pueden exigir mejores condiciones de vida y menos violaciones de derechos. Nuestro aporte apunta a describir cómo ha sido posible generar puentes entre la ciudadanía y la Justicia, analizando las condiciones de ac-

cesibilidad a los derechos, e implementando prácticas de diálogo entre quienes tienen el saber técnico y los conocimientos de las comunidades.

Creemos que la participación ciudadana y el acceso a la justicia juegan un rol crítico en fomentar la inclusión, poniendo el derecho a la mano de la gente, dejando de ser un conocimiento reservado para el ámbito de jueces y abogados, transformándose en una oportunidad para que la sociedad ocupe su lugar en la esfera pública.

Los problemas sociales, tal como son entendidos en la actualidad, nacen en escenarios donde básicamente se pierden los mecanismos de sostén, reciprocidad y solidaridad de diferentes grupos sociales que quedan fuera del proceso de integración social. Así lo social, que se presenta como un conjunto de circunstancias que interpelan el rol de la Justicia, que se vincula con los procesos de pauperización y con otros asuntos que trascienden la esfera de la pobreza, como la salud, la enfermedad, la conflictividad, los mecanismos de cohesión, los derechos sociales y civiles, en definitiva, los emergentes de la tensión entre integración y desintegración de ese todo denominado sociedad.

El primer paso para cambiar esta distancia entre las obligaciones de los Estados y la vida de las personas es que el derecho esté en manos de la gente, que deje de ser un conocimiento reservado para el ámbito de los poderes del Estado, y que se transforme en el lenguaje vivo, utilizado por la sociedad para relacionarse en la vida pública.

Bibliografía

ELENA, Sandra (coord), *Justicia abierta: aportes para una agenda en construcción*, Buenos Aires, Ediciones SAIJ, 2018.

FLORES MEDINA, Rubén Jaime, “La Justicia Cotidiana en México. Consideraciones a la Iniciativa Presidencial”, México, 2016. Disponible en: <https://doi.org/10.32870/dgedj.voi4.3>

GOBIERNO DE MÉXICO, AA. VV., “Diálogos por la Justicia Cotidiana, Diagnósticos conjuntos y soluciones”, México. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/79028/Di_logos_Justicia_Cotidiana.pdf

PALACIO DE CAEIRO, Silvia, “Presentación”, en CAEIRO PALACIO, María Victoria (coord.), *Tratados de Derechos Humanos y su influencia en el Derecho Argentino*, Buenos Aires, La Ley, 2015.

Normas consultadas

100 Reglas de Brasilia sobre el Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad.

Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Constitución de la Nación Argentina.

Sitios *web* consultados

- <https://www.un.org/ruleoflaw/es/thematic-areas/access-to-justice-and-rule-of-law-institutions/access-to-justice/>
- <https://jusbaresabierto.gob.ar/libro-justicia-abierta/>
- <https://jusbaresabierto.gob.ar/acceso/cooperacion-y-gestion/>
- <https://www.un.org/es/sections/issues-depth/human-rights/index.html>
- <https://www.buenosaires.gob.ar/>
- <https://www.un.org/es/>

Gobierno Abierto en estallido social y pandemia: la estrategia con que la Defensoría Penal Pública de Chile ha enfrentado el escenario más complejo de su historia

Javiera Nazif Muñoz*

El gran objetivo que orientó la participación de la Defensoría Penal Pública de Chile en el “Cuarto Plan de Acción de Gobierno Abierto del Estado de Chile 2018-2020” se denomina “Justicia Abierta” y busca:

... acercar la justicia a la ciudadanía a través de la democratización del conocimiento de los derechos de los ciudadanos en materia penal, así como aclarar y transparentar los distintos roles de los actores del sistema de justicia, para mejorar la confianza en las instituciones y fortalecer el estado de derecho y la paz social.

Sin embargo, tanto este compromiso particular como todo el trabajo institucional desarrollado en esta materia tienen su origen mucho antes, a propósito de la creación de la “Alianza para el Gobierno Abierto” (OGP, por sus siglas en inglés), una iniciativa multilateral surgida al amparo de la Organización de Naciones Unidas (ONU) que intenta asegurar compromisos concretos de gobiernos nacionales y locales para promover el Gobierno Abierto, dar más poder a los ciudadanos, luchar contra la corrupción y utilizar las nuevas tecnologías para fortalecer la gobernanza.

* Jefa de la Unidad de Comunicaciones y Participación Ciudadana de la Defensoría Penal Pública de Chile desde 2015, durante la administración del Defensor Nacional Andrés Mahnke. Desde ese rol ha liderado desde la Defensoría la incorporación y los avances del compromiso de Justicia Abierta en el “Cuarto Plan de Gobierno Abierto de Chile 2018-2020”.

En efecto, la OGP fue lanzada el 20 de septiembre de 2011, durante una reunión de la Asamblea General de la ONU, en la cual los jefes de Estado de los ocho países fundadores –Brasil, Indonesia, México, Noruega, Filipinas, Sudáfrica, Reino Unido y Estados Unidos– aprobaron la “Declaración para un Gobierno Abierto” y anunciaron sus respectivos planes nacionales de acción, apoyados por representantes de la sociedad civil.

Estos mismos fundadores dieron la bienvenida al compromiso de otros 38 gobiernos para unirse a la OGP, lo que desde entonces ha permitido sumar más de 2.500 compromisos, asumidos por 79 países participantes, que suman a un tercio de la población mundial.

La OGP recoge, a su vez, diversos principios de la llamada “Agenda 2030” de la ONU, que reúne 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que fueron previamente formulados a través de un inédito proceso abierto y participativo liderado por los gobiernos pero que involucró tanto a la sociedad civil como al sector privado. En este sentido, el paradigma de Gobierno Abierto es un eje fundamental para cumplir con los objetivos de esta agenda global.

Entre otras cosas, la Agenda 2030 considera promover mejoras e innovaciones en la gestión y presentación de los servicios públicos, incrementar la integridad y ética pública, la prevención de la corrupción y el acceso a la información, mejorar el uso eficiente de los recursos públicos y la conservación de los recursos naturales, mejorar la seguridad pública y la respuesta frente a riesgos ambientales o desastres naturales y mejorar la responsabilidad empresarial en temas como medioambiente, protección de los consumidores y lucha contra la corrupción.

Particularmente, el Objetivo 16 de la Agenda 2030 apunta directamente al Gobierno Abierto, porque propone configurar un nuevo marco de gobernanza pública y renovar la arquitectura estatal, para permitir que se promuevan sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir, a todos los niveles, instituciones eficaces, responsables e inclusivas, que regularmente puedan rendir cuenta de su gestión.

Antes del Cuarto Plan, Chile puso en práctica tres planes de acción de Gobierno Abierto: el primero se ejecutó entre 2012 y 2014, el segundo entre 2014 y 2016 y el tercero entre 2016 y 2018.

Las tareas del cuarto plan

En particular, el “Cuarto Plan de Acción” incorporó por primera vez a la justicia con un compromiso fundamental, contexto en que la Defensoría Penal Pública ha liderado el compromiso de Justicia Abierta, que contiene cinco tareas específicas a desarrollar:

Mesa de coordinación institucional para una Justicia Abierta

La Defensoría Penal Pública ejerce su rol como garante de derechos en el contexto de un sistema de justicia penal que también involucra a otros actores relevantes, todos los cuales se mueven en un escenario que se ha ido complejizando con los años, particularmente, tras el estallido social iniciado en Chile en octubre de 2019 y luego durante la crisis sanitaria provocada por la pandemia global de coronavirus.

Mucho antes de eso, al iniciarse el proceso de cocreación del Cuarto Plan de Acción, la propuesta original de la Defensoría se denominaba “Defensoría Abierta” y no incluía la creación de una mesa de coordinación institucional para una Justicia Abierta.

Esta ampliación de su alcance se decidió posteriormente, recogiendo las recomendaciones hechas durante ese proceso por organizaciones de la sociedad civil, las que señalaron que un rol activo de la institución en esta materia no bastaba para mejorar el sistema de justicia y que necesariamente se debía buscar una forma de incorporar a los demás actores de este, contexto en que la mesa aparecía como la mejor forma de hacerlo.

En efecto, las mesas de cocreación para el Cuarto Plan de Gobierno Abierto realizadas en todo el país mostraron, además, que la mayoría de los consultados considera que el sistema de justicia entrega poca información, en formatos poco claros y amigables, lo que incide en la baja comprensión que existe respecto de su quehacer y en desconfianza en sus instituciones.

Por ello, el proyecto inicial presentado por la Defensoría, que solo incorporaba acciones institucionales, fue modificado por los participantes de este proceso participativo y adquirió el nombre de “Justicia Abierta”, incorporando la idea de crear una mesa interinstitucional que permitiera involucrar al resto de los actores del sistema de justicia en esta tarea.

Esos debates mostraron que se percibe una baja coordinación y articulación entre estos, como también una escasa articulación operativa, además de la ya mencionada baja educación y formación ciudadana en el ámbito de los derechos.

El objetivo principal de esta iniciativa específica fue conformar una mesa de trabajo en que las instituciones públicas del sistema de justicia pudieran acordar acciones comunicacionales conjuntas para permitir una mejor y mayor difusión de las funciones del sistema, el rol de sus actores y los derechos ciudadanos, mediante talleres, campañas, ferias de difusión y encuestas, entre otros.

Se trata de una red interinstitucional que busca disminuir las brechas de información y educación que existen, con el fin de contar con ciudadanos más empoderados, conscientes de sus derechos y, por tanto, capaces de involucrarse con sus comunidades locales y con la sociedad en su conjunto.

Sin embargo, el gran desafío de esta apuesta es que solo podrá ser superada si los distintos actores la entienden como un problema común a todas las instituciones del sector. En esta misma lógica resultó fundamental el aporte realizado por las organizaciones que integran el Consejo de la Sociedad Civil de la Defensoría, que proporcionaron una mirada ciudadana respecto de los temas que debían priorizarse en este debate.

Ese apoyo fue fundamental para crear, mediante la Resolución N° 323, la primera “Comisión de Gobierno Abierto” del sector justicia en América Latina. También resultó crucial el respaldo permanente de ILPES-CEPAL, que orientó este trabajo institucional que hoy compromete a la Defensoría con una ciudadanía activa en el ámbito de la justicia.

Programa de Lenguaje Claro

El objetivo aquí fue elaborar un programa de contenidos para permitir que las personas, con sus distintas características (migrantes, jóvenes, pueblos originarios, personas privadas de libertad, minorías sexuales, personas con capacidades diferentes y ciudadanía en general) puedan conocer y exigir sus derechos en el ámbito penal.

Tales contenidos debían ser difundidos a través de diversos soportes y canales como cápsulas audiovisuales para redes sociales y la *web*. Tam-

bién consideraba el rediseño de la página *web* institucional, de manera de jerarquizar sus contenidos para hacerla más accesible a los usuarios.

Datos abiertos

Esta iniciativa supuso el desarrollo de una plataforma digital participativa, en la que organizaciones, ciudadanía y usuarios pueden acceder a información de manera clara –en términos gráficos y en formatos abiertos como csv– sobre el quehacer de la Defensoría en materia de estadísticas, política institucional, presupuestos, contratos y otras informaciones relevantes del servicio.

Estrategia multicanal de atención al usuario

Su objetivo es fortalecer la atención de los usuarios, con especial foco en personas migrantes, integrantes de pueblos originarios, jóvenes y personas privadas de libertad, a través de todos los puntos de contacto (presencial y virtual), para brindar información en línea sobre causas, ubicación de oficinas y agendamiento de entrevistas con el defensor público asignado.

Política de Gobierno Abierto

Su objetivo fue cocrear, con la participación de funcionarios y colaboradores de la Defensoría, un documento que recogiera los principios y valores que regirán en la institución para la aplicación concreta de este plan, enfocado en el derecho a defensa.

Para lograrlo, resultaba central coordinar y fortalecer el desarrollo de estrategias o acciones internas para fomentar la participación de todas las personas que trabajan en la Defensa Pública e incorporar sus aportes en una mirada común frente a este desafío.

Así, durante 2019 se realizó el proceso de co-creación de la política, en el cual participaron todos los estamentos institucionales y los colaboradores de todas las defensorías regionales, incluyendo a los prestadores de defensa pública licitada. En detalle, entre junio y septiembre se realizaron reuniones en todas las defensorías regionales del país, en las que se utilizó la metodología World Café, seleccionada

para este fin porque favorece la generación de procesos creativos que promueven los diálogos colaborativos.

Según la “Fundación Comunidad World Café”, en estos diálogos “se comparte el conocimiento y la creación de posibilidades para la acción en grupos de todos los tamaños”. Por lo mismo, esta modalidad tiene la ventaja de brindar el escenario más favorable para llevar adelante este proceso de cocreación de la política institucional de Gobierno Abierto.

Clima de desconfianza

Aún antes del denominado “estallido social” iniciado en Chile en octubre de 2019, en la Defensoría se venían percibiendo distintas señales preocupantes respecto de una crisis de credibilidad general en la esfera pública y una progresiva baja de la confianza ciudadana en las instituciones.

De hecho, distintos estudios ya habían demostrado particularmente que los ciudadanos tienen un bajo nivel de conocimiento sobre sus derechos frente al sistema de justicia y sobre los ámbitos de acción de sus distintos actores, lo que ya se traducía en baja confianza y satisfacción respecto de la justicia.

En 2018, por ejemplo, la propia Defensoría realizó un estudio cuantitativo a nivel nacional, en conjunto con el Departamento de Estudios Sociales de la Universidad Católica (Desuc), entre cuyos resultados destacó un alto grado de desinformación y desconfianza ante el sistema.

En detalle, las personas consultadas otorgaron a la justicia una nota promedio de 3,2; el 71% dijo creer que la justicia no es igual para todos y solo el 15% dijo considerar que las condenas aplicadas a los imputados son correctas. Afortunadamente, el 87% cree importante que exista una institución que defienda a las personas imputadas.

Además, el 62% de los consultados dijo conocer a la Defensoría Penal Pública y, de ellos, el 49% pudo describir su principal función de “garantizar que toda persona imputada por un delito cuente con un abogado defensor”. Al mismo tiempo, un porcentaje similar (49%) se mostró de acuerdo con los llamados “linchamientos” ciudadanos.

En cuanto a los atributos más valorables de un servicio de defensa penal, el 29% consideró que lo más importante es que les expliquen de

manera clara su situación, mientras que para el 25% lo más relevante es contar con profesionales que tengan experiencia.

Posteriormente, otro estudio del Consejo para la Transparencia (CPLT) previo al estallido social mostró, entre otras cosas, que el 78% de los chilenos considera que los organismos públicos son instituciones “muy corruptas”, y que solo el 23% dice confiar en el sector público.

Un estudio más reciente de la empresa Cadem mostró que en comparación con igual período del año anterior, en noviembre de 2019 se registró un aumento de 4 puntos en el desconocimiento público de los derechos que le asisten a una persona en caso de ser detenida, cifra que pasó de 42 a 46%.

Objetivo institucional: promover los derechos y la cohesión social

Para la Defensoría, aún desde antes de iniciarse este proceso existía la convicción de que, tanto en su estructura como en su funcionamiento, la institución debía responder a los principios de transparencia, participación y colaboración que orientan el Gobierno Abierto, mediante una cultura organizacional más proba, flexible, inclusiva, innovadora, accesible, moderna y centrada principalmente en las demandas y necesidades específicas de sus usuarios y su entorno.

El marco constitucional de derecho de una sociedad democrática como la chilena impone a los poderes públicos y a las instituciones del Estado –entre ellas, la Defensoría Penal Pública– la obligación de promover las condiciones para facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social, junto con garantizar el principio de publicidad de los actos de la administración y estar al servicio de la persona humana.

Por lo mismo, los tres principios que orientan los objetivos del Gobierno Abierto –transparencia, participación y colaboración– deben constituir una preocupación central de ese Estado social y democrático de derecho. Para la Defensoría es un mandato insoslayable, que demanda una estrategia sustentable y sistemática de acciones en todos los ámbitos de su quehacer, con la participación activa de todos los actores políticos y sociales, y cuyo avance y consolidación sea medible y verificable.

Así, a propósito de su compromiso permanente con la defensa de los derechos humanos, la institución asumió la tarea de materializar este desafío, entendiendo que el acceso a la información constituye hoy un derecho humano de cuarta generación.

Este plan, además, es coherente con la política de especialización a través de distintos modelos de defensa que ha desarrollado la institución, buscando representar adecuadamente a diferentes grupos sociales con mayor grado de vulnerabilidad, para cautelar su acceso igualitario a la justicia.

Buscamos promover así la cohesión social. Se trata de un concepto muy relevante, porque implica igualdad de oportunidades para que la población pueda ejercer sus derechos fundamentales y asegurar su bienestar sin discriminaciones de ningún tipo, bajo una lógica de reconocimiento de la diversidad.

Desde lo individual, la cohesión social supone la existencia de personas que se sienten parte de una comunidad, que participan activamente en distintos ámbitos de decisión y que son capaces de ejercer una ciudadanía activa. También implica el desarrollo de políticas públicas y mecanismos de solidaridad entre individuos, colectivos, territorios y generaciones.

A través de un plan como este, la acción pública contribuye a la cohesión social promoviendo la igualdad de oportunidades de la ciudadanía, que al conocer sus derechos puede ejercerlos efectivamente. En el ámbito de la justicia ello implica, entre otras cosas, contar con información integrada sobre el funcionamiento del sistema, sus actores y las garantías que asisten a los grupos de mayor vulnerabilidad.

El detalle de los encuentros

Tanto las presentaciones como la organización, el desarrollo de los talleres y la sistematización de la información obtenida en ellos estuvieron a cargo de un equipo interdisciplinario, integrado por siete profesionales de los Departamentos de Evaluación, Control y Reclamaciones (DECR), y de Gestión de Personas y Desarrollo Organizacional (GPDO), como también de la Unidad de Comunicaciones y Participación Ciudadana (UCyP).

En total, 432 funcionarios y colaboradores de la Defensa Pública participaron en los talleres de cocreación de la política, con un promedio de entre 20 y 30 personas en cada encuentro regional.

Estas se estructuraron en dos etapas: una informativa y otra consistente en un taller teórico-práctico, con una duración total promedio de tres horas. En la primera fase, cada Defensor o Defensora Regional debía introducir el tema y explicar en qué consisten tanto la iniciativa de Gobierno Abierto como el compromiso de Justicia Abierta asumido por la institución. Luego se abordaba el rol de la Defensoría en este proceso, enfocado en la importancia del derecho a defensa y en la necesidad de acercar la justicia a las personas.

Luego, en la fase de taller, un facilitador se encargaba de aplicar la metodología, para lo cual se crearon mesas de trabajo integradas por un máximo de seis personas, una de las cuales asumía como representante o delegado de su grupo. Según la región se conformaron tres o cuatro mesas de trabajo, cada una de las cuales abordaba particularmente a un grupo o público objetivo de la Defensoría: usuarios, intervinientes del sistema penal, ciudadanía y funcionarios o colaboradores, para luego reflexionar en torno a los pilares del Gobierno Abierto: transparencia, colaboración y participación. Cada grupo debía responder preguntas relacionadas con los pilares, pero relacionando eso con experiencias concretas vinculadas precisamente a esos públicos.

A continuación, y mediante la aplicación del modelo Canvas, cada grupo recogió los aportes de sus participantes. Siguiendo este método, cada uno de ellos debía escribir en un papel una idea vinculada a la temática de cada taller, contexto en que los directivos regionales actuaban como moderadores, asegurando así que todas las ideas tuvieran cabida.

Luego, en un plazo de 15 minutos, el delegado de cada grupo debía exponer las principales reflexiones grupales y compartir un documento que las resumía con los integrantes de las otras mesas, a fin de complementar y aunar las sugerencias y conclusiones, objetivo que también se reforzaba en el plenario.

Finalmente, durante todo el proceso se difundieron internamente los objetivos de esta iniciativa, lo mismo que la política misma, una vez elaborada, con la finalidad de que todos los funcionarios y funcionarias supieran cómo podían aportar, desde una perspectiva de

Gobierno Abierto, a garantizar el acceso igualitario a la justicia y la dignidad de las personas.

Las principales conclusiones de los talleres de cocreación

Como ya se explicó, todos los talleres de cocreación de la política recogieron los aportes de los participantes en cuatro dimensiones: usuarios, ciudadanía, intervinientes del sistema y funcionarios o colaboradores.

Dentro de los temas abordados destacan, la necesidad de ampliar iniciativas como Lenguaje Claro, para contribuir a reforzar el conocimiento de la justicia entre los usuarios, facilitar la resolución de dudas y recibir de manera oportuna las opiniones, sugerencias y reclamos de los usuarios.

Respecto de los canales de comunicación, se propuso amplificar el trabajo activo en redes sociales, instalar *tótems* de atención, *call centers* y/o desarrollar aplicaciones móviles orientadas a los usuarios, para que tengan acceso a información actualizada sobre sus causas y la labor de sus defensores públicos, y crear un sistema de agendamiento *online* para horas de atención de usuarios.

También instaurar un sistema de *chat* en la página *web* institucional, para que las personas puedan consultar información relevante; realizar encuestas de satisfacción cada vez que termine una causa penal; incrementar el número de intérpretes disponibles para comunicarse en lenguas originarias con los imputados que lo requieran y fijar turnos de atención telefónica para que los usuarios puedan requerir información técnica a los defensores, sobre todo en localidades más alejadas, con una sola asistente, donde también se propone establecer turnos quincenales para que los defensores atiendan en terreno.

En la dimensión de ciudadanía, en tanto, se propuso ampliar la difusión, tanto física como digital; crear redes sociales para las defensorías regionales; establecer Consejos Regionales de la Sociedad Civil; generar iniciativas conjuntas de difusión con las universidades en carreras relacionadas con la justicia y el trabajo social y posicionar a la Defensoría como fuente técnica para tesis y investigadores. Res-

pecto de los intervinientes, por último, se propuso crear un organismo interinstitucional que permita reunir y transparentar cifras de la Defensoría, la Fiscalía, el Poder Judicial y Gendarmería, con miras a crear un anuario estadístico interinstitucional; desarrollar campañas de comunicación conjunta con los demás actores del sistema, y coordinar en conjunto actividades de formación ciudadana en temas penales, de derechos humanos y de acceso a la justicia, entre otros.

Con toda esta información disponible, la institución creó la “Política de Defensoría Abierta”, que fue sancionada oficialmente en diciembre de 2019. A partir de los principios del Gobierno Abierto, el documento establece objetivos generales y específicos, define las formas en que estos principios se aplican en la institución e incorpora estrategias para lograrlo.

En lo fundamental, señala que la política “pretende contribuir a una mayor coordinación entre las diversas personas que forman parte de la institución, para alcanzar el objetivo de acercar la justicia a las personas”. Agrega que esta política institucional “responde a un contexto y a una cultura organizacional que, por lo mismo, es flexible y se encuentra sujeta a evaluación permanente”, para ajustarla cada vez que sea necesario.

Indica, por último, que

... busca entregar herramientas y lineamientos concretos para dar cumplimiento a la misión institucional y a los objetivos estratégicos, alineando a los equipos, ordenando las actuaciones públicas, definiendo lo que hacemos y lo que no hacemos en la Defensoría y cómo nos relacionamos entre nosotros y con nuestros usuarios, la sociedad civil, la ciudadanía, las instituciones del sistema penal, otros servicios públicos y todos los actores con los cuales nos vinculamos.

Logros y aprendizajes del proceso

Al asumir el desarrollo del compromiso de Justicia Abierta, la Defensoría Penal Pública incorporó esta iniciativa como un objetivo de corto plazo dentro de su cartera de proyectos estratégicos para el período 2020-2021, en el ámbito del posicionamiento institucional.

Así, y luego de un arduo trabajo, casi todas las iniciativas específicas de Justicia Abierta (datos abiertos, lenguaje claro, atención de usuarios, política de Gobierno Abierto) muestran un cien por ciento de avance a septiembre de 2020. La creación de la mesa interinstitucional por su parte, se encuentra en pleno avance, sin embargo, el contexto social y sanitario complejo que enfrenta el país, ha dilatado este proceso.

Cabe destacar que producto durante los últimos meses la institución a adaptarse a escenarios en que la prestación normal del servicio de Defensa Pública se ha visto completamente alterada, modificando sus formas de funcionamiento para seguir cumpliendo su misión de cautelar los derechos humanos de las más de 330 mil personas que atiende anualmente.

Solo en octubre de 2019 el ingreso de causas aumentó un 24,1% a nivel nacional, comparado con el mismo mes del año anterior, motivando un masivo despliegue de las y los defensores públicos de todo el país, por ejemplo, para lograr concurrir a más de 110 de los 900 cuarteles policiales del país a prestar defensa a las personas en las primeras horas tras su detención.

La pandemia, a su vez, motivó la activación de un plan de resguardo institucional que involucró trabajo a distancia de gran parte los funcionarios y funcionarias, la atención remota de usuarios y el desarrollo de audiencias judiciales por videoconferencia, entre otros cambios, sumados al trabajo presencial de muchos equipos de defensa.

Compromiso con el lenguaje claro

Otro efecto relevante de todo este proceso involucró la incorporación de la Defensoría Penal Pública a la Red de Lenguaje Claro, hecho que se formalizó el 13 de noviembre de 2019, durante el “Seminario internacional de lenguaje claro en la función pública”, organizado por la citada red y por la Comisión de lenguaje claro del Poder Judicial.

Como parte de las actividades vinculadas con esta temática específica, el equipo de comunicaciones de la institución creó el proyecto “El juego del lenguaje claro”, que en distintos formatos busca simplificar la explicación de conceptos jurídicos complejos, favoreciendo la educación legal de la ciudadanía.

Bajo la noción de aprender jugando, la iniciativa se ha desarrollado a través de las redes sociales de la Defensoría, también mediante un juego de mesa –con cartas y dados– que se utilizó como herramienta de capacitación para que los defensores públicos aprendieran a simplificar conceptos legales a través de metáforas y sinónimos, y finalmente se desarrolló una versión digital del juego, que permitió a estudiantes universitarios y funcionarios públicos aprender distintos términos de Derecho Penal, con un alcance total que ya suma a más de 50 mil personas y prácticamente sin costo para el erario fiscal.

La institución presentó el proyecto en el concurso “Funciona! 2019”, organizado por el Servicio Civil y fue seleccionado entre las diez iniciativas finalistas del certamen, que anualmente reconoce a equipos de funcionarios públicos que crean y desarrollan iniciativas innovadoras para mejorar tanto el servicio que entregan a la ciudadanía como la eficiencia de sus respectivas instituciones.

Renovando el compromiso por la Justicia Abierta

A propósito de todos los avances logrados, la Defensoría Penal Pública prepara actualmente una nueva propuesta de compromiso, que busca ser incorporada al Quinto Plan de Gobierno Abierto, actualmente en elaboración. La iniciativa incorpora la dimisión de “Derechos Humanos” y apunta a resolver el bajo conocimiento de las personas sobre sus derechos, sobre el rol de las instituciones del sistema de justicia penal y, en particular, sobre los derechos humanos.

En detalle, se trata de una propuesta que da continuidad al objetivo de Justicia Abierta desarrollado en el Cuarto Plan, entendido como una línea base para acercar la justicia a las personas mediante acciones e instrumentos como datos abiertos, lenguaje claro y atención de usuarios.

La nueva iniciativa se basa en un programa de educación cívica-legal en torno a todas las etapas del proceso penal para los ciudadanos –desde las primeras horas de detención hasta la ejecución completa de una eventual sentencia–, que aborde y realce la importancia del respeto de los derechos humanos, entendiendo que para ejercerlos en plenitud deben ser primeramente conocidos por todos.

Para lograrlo, considera el desarrollo de dos iniciativas principales: un Observatorio de defensa penal de los derechos humanos y la creación de una aplicación móvil que facilite la autoeducación legal de la ciudadanía en temas de derechos humanos en las primeras horas de la detención, en contexto de privación de libertad o en situaciones de excepción constitucional, entre otros.

El desafío es enorme, pero con la ampliación de la cobertura especializada de Defensa Pública, por un lado, y con iniciativas como el Observatorio y la aplicación móvil, por otro, la Defensoría Penal Pública busca no solo aportar al conocimiento de los ciudadanos sobre sus derechos, sino contribuir a la paz social por la vía de mejorar el acceso de toda la población a una justicia abierta, participativa, colaborativa y, por lo mismo, mucho más efectiva.

Este es el inicio de un recorrido de cocreación con la ciudadanía, una propuesta inicial que busca ser reforzada con las instancias de participación que genera la elaboración del Quinto Plan de Acción. Lo cierto, es que el compromiso de la Defensoría con una Justicia Abierta solo ha crecido durante estos años y la experiencia institucional ha dado frutos no solo al interior de la institución, sino que también ha permitido fortalecer una institución de excelencia que tiene como eje principal de todas sus acciones a las personas que defiende.

Planeamientos y Gobiernos Abiertos: algunas ideas para una nueva y potente alianza estratégica*

Juan José Pi de la Serra**

Las ideas del planeamiento que permearon del sector privado a los municipios del norte de Italia en los años ochenta, fueron estudiadas por los actores políticos que las introducirían en Barcelona en ocasión de los Juegos Olímpicos: una metodología de planificación estratégica fundante de una alianza del diseño, las instituciones democráticas locales y el consenso.

Quizás fue un primer antecedente de abrir en los procesos autonómicos de la “España de la Transición” de Suárez nuevas formas de carácter institucional desde el nivel local para que, con los instrumentos de esos años, los nuevos colectivos sociales tuvieran accesos novedosos al

* Este trabajo está inspirado en un artículo publicado en el libro compilado por Mariana Pittaluga, *Visiones sobre el rol social del diseño*, Buenos Aires, Wolkowicz Editores, 2020.

** Director del Primer Plan Estratégico de la Ciudad de Buenos Aires, desarrollado en la Universidad de Buenos Aires. Representante de la UBA ante el Centro Iberoamericano de Planificación Estratégica Urbana (CIDEU), Barcelona. Director de la Investigación sobre Sistemas Urbanos Sostenibles para el Instituto Argentino del Petróleo y el Gas (IAPG) y la International Gas Union (IGU), Japón. Secretario Judicial a cargo de la Dirección del Centro de Planificación Estratégica del Consejo de la Magistratura de la Justicia de Buenos Aires. Docente en Planificación Estratégica de Derecho Ambiental y Urbano, y Teoría del Conflicto de la Facultad de Derecho de la UBA. Docente de Planificación Estratégica en la Facultad de Historia, Geografía y Turismo de la Universidad del Salvador. Formador de equipos multidisciplinares de Planeamiento Estratégico en el sector público y privado. Consultor del Programa de Desarrollo de Naciones Unidas (PNUD) en temas de Planeamiento. Director de Planes Estratégicos locales e internacionales con responsabilidad en desarrollos propios sobre pensamiento estratégico (IDIC). Redactor de normas sobre planeamiento estratégico de rango constitucional local y sus leyes reglamentarias. Expositor invitado en conferencias, seminarios y congresos locales, nacionales, regionales e internacionales. Jurado en Concursos en el sector público y privado en la elección de equipos de diseño, marcas, y campañas institucionales en general. Fundador de la Red de Planificadores Federales de la Junta Federal de Cortes y Tribunales Superiores de Justicia (JU.FE.JUS).

entramado burocrático. Una primera etapa de gobiernos más “abiertos”. Desde las incipientes políticas de juventud hasta las reivindicaciones históricas de las naciones (vascos, gallegos, catalanes, etc.) que componen esa España de los primeros pasos de la integración con Europa.

Buenos Aires, inspirada en los cambios urbanos de grandes municipios europeos y en su construcción autonómica, encuentra en la Reforma del año 1994 de la Constitución Nacional la oportunidad de cambiar los ejes políticos y darle sanción en 1996 a una primera Constitución porteña moderna, que consagra una cultura de la planificación estratégica consensuada que se plasma en el artículo 19 y en la Ley N° 310. Sin títulos, pero con el espíritu de avanzar en maneras abiertas de participación ciudadana.

Algunos años después, y comienzo a referirme específicamente al planeamiento, fueron la Ciudad de Buenos Aires con su nueva autonomía y su joven Poder Judicial los que nacieron al calor de los cambios propuestos por su nueva Constitución. Junto a ellos, el Consejo de la Magistratura alentó la posibilidad de una cultura del planeamiento ligado al diseño institucional convocando a decenas de funcionarios, en el marco de un Primer Plan Estratégico Consensuado que le pudiera ofrecer al órgano de administración del Poder Judicial local un instrumento novedoso, que contribuyera en las mejoras del que debía ser ese Poder Judicial en construcción, destinado a ofrecer cambios perceptibles a los ciudadanos de Buenos Aires, que son quienes sustentan con sus impuestos el servicio público de justicia.

Desarrollar una alianza entre la nueva justicia y la planificación ha sido, a lo largo de mi experiencia profesional de todos estos años, y por eso lo señalo, una relación de ganancia mutua. El descubrimiento, en los comienzos del siglo XXI, de las potencialidades de un trabajo cooperativo entre consejeros, jueces, funcionarios y planificadores, me ha facilitado la labor de equipos, en la gran mayoría de los emprendimientos. Los proyectos avanzaron, muchas veces en espacios laborales engorrosos, recelosos, escépticos, morosos, tradicionalistas, estigmatizados por descomprometidos.

No solo se repiten los perfiles, las actitudes, las dificultades, sino también las mismas dudas y preguntas. Muchos de los integrantes de los equipos de planificación que he convocado o formado en cada desafío han sido sometidos a las mismas desconfianzas. Seguros de nuestras

respuestas, y más aún, de los resultados obtenidos en diversas instituciones, el proceso de planificación estratégica tiene en sus participantes más exceptivos sus aliados más firmes y sus comunicadores más aptos. Su relato y experiencia, desde la mayor cautela, al principio, lo pone en lugar de la defensa incondicional al final del trabajo de planificación.

La planificación estratégica es una de las herramientas, quizás una de las más difíciles de aplicar, implementar, sostener y mensurar, pero es también la que viene a desatar esos nudos que impiden el desarrollo de las mejores ideas para construir esa “visión” de futuro próximo. Incluso es el planeamiento el que viene a desenmascarar esa trama de obstáculos que, muchas veces, entorpecen la posibilidad de que la labor marche en el sentido de una ilusión colectiva compartida.

Siendo un instrumento de diseño, en el sentido de pensamiento proyectual, visualizador y constructor de futuros, la planificación es una metodología aplicada sobre los conocimientos previos de los participantes del plan. Requiere de un esfuerzo y de poner los saberes adquiridos, las experiencias de los recursos humanos de la empresa o institución a ser planificada, mediante el desarrollo consensuado en un protocolo metodológico de confianza.

No creemos en modelos externos de planeamiento, como las grandes compañías de asesoramiento o consultoría, alejadas de la trama de empleados, por el contrario, creemos en contrapartes formadas por los equipos previamente capacitados por nosotros. Es un modelo cooperativo, sencillo y económico. Replicar esta metodología genera redes solidarias, planificadores igualitarios de identidades diversas, multisectoriales y pluriprofesionales.

Los modelos de planificación tradicional tienen un origen de carácter militar. Para señalar solo algunos de los más conocidos, los clásicos de la planificación guerrera milenaria en China, Sun Tzu (se duda de su existencia), alrededor del siglo V a. C.; y el alemán Carl Von Clausewitz a principios del siglo XIX, se constituyeron como estrategias militares y desarrolladores de una filosofía con conceptos e ideas que con posterioridad han sido adoptadas por los grandes consorcios empresariales.

A mediados del siglo XX, grandes empresas incorporan estrategias de planificación, marketing y diseño. Fueron las grandes compañías las que animaron durante el siglo citado un modelo de planificación consensuado, a diferencia de los modelos de conducción

única, cerrada, sin debate. Datos a tener en cuenta en los desarrollos futuros de las ideas de administración abierta.

Para las grandes tecnológicas globales de hoy, están en su agenda acciones de planeamiento presente con consecuencias futuras. Asimismo, la aplicación al planeamiento de sistemas de indicadores objetivos, cruzados con los de percepción de calidad, ayudan exponiendo con mayor rapidez la posibilidad de costos menores y mayores ganancias en dinero.

Los procesos de planificación se van complementando, siendo las ideas de participación del objeto a planificar un nuevo avance en la reflexión del planeamiento estratégico, que es incorporar los conceptos de integralidad y participación de los modelos japoneses del *Hoshin planning* y el *Hoshin Kanri*, pudiendo traducirse el *Hoshin* como “brújula”, y su principal acierto es la integración de los diagnósticos diferenciales por nivel de participantes en la estructura piramidal de tomas de decisiones.

Durante la década de 1980, muchos de estos modelos fueron tomados por los municipios del norte de Italia, en ese tiempo liderados por los partidos de izquierda. Fue el economista y abogado militante del Partido Socialista Catalán, Pascual Maragall, exiliado del franquismo, quien observó esos nuevos fenómenos de aplicación del planeamiento de las empresas a las comunas y cómo la planificación mejoraba la gestión, facilitando la participación ciudadana en el diseño de las políticas públicas permanentes, que debieran ser la base de políticas de Estado, por fuera de las disputas de partido.

Pascual Maragall fue electo en 1982 como alcalde de Barcelona y cambió los ejes estratégicos de una ciudad que no era capital de España y que tenía el enorme desafío de hacer sus Juegos Olímpicos en 1992. Barcelona “Ponte Guapa” en castellano, o “Posa’t guapa” en catalán, es la campaña que asocia de manera potente el planeamiento con la gestión, la ejecución y los resultados, abrazada al diseño que enorgullecíó a esa ciudad.

Fue acompañado por una generación de gestores públicos, como Miquel Lumbierres, Manel Vila, Joan Pluma, Xavier Estivill, Toni Puig, Nuria Fradera, Xavier Suñol, Enric Truñó y Jordi Borja, por mencionar algunos. Un equipo generoso y creativo convocado por Maragall. Parte fundamental para el desarrollo de una nueva manera de hacer y comunicar la marca ciudad “Barcelona”, su “Plan Jove” y sus ideas sobre planeamiento. Fueron los responsables, también, de unos Juegos

Olímpicos distintos, con la Fura dels Bauls y el grupo I Comediants. Fue ese mismo equipo el que hizo la Primera Bienal de Arte Joven del Mediterráneo, y que luego colaboró en el diseño de la Primera Bienal de Arte Latinoamericano “Buenos Aires Bien Alto” de 1989, que movilizó a más de un millón de jóvenes en 15 días, producida y gestionada por la Subsecretaría de la Juventud de Buenos Aires.

Potenciando la cooperación pública-privada, aumentando sus capacidades culturales, económicas, turísticas, arquitectónicas, profesionales y de una nueva centralidad en las exposiciones y congresos de la Unión Europea. La Barcelona de Maragall y su equipo de gobierno construyeron conceptualmente una “Línea del Mediterráneo” que los unió imaginariamente de Sevilla a Tesalónica, y los obligó en los años posteriores a sostener esa mejora en todos los niveles, de la infraestructura, los equipamientos y los recursos urbanos, desafiando a la Ciudad Condal a liderar y mantener ese cambio palpable.

Los catalanes no transformaron su modelo en un misterio inaccesible, muy por el contrario, difundieron su metodología. Ese derrame llegó a ciudades de toda América con diversos sistemas políticos, estándares, población, magnitudes, etcétera, donde la Planificación Estratégica contribuyó a delinear objetivos y propósitos comunes concretos.

¿Cómo lo hicieron? ¿Cómo transfirieron su tecnología planificadora a otros? Durante el último mandato de Maragall, los barceloneses propusieron la creación de un centro de capacitación en temas de planificación a los alcaldes iberoamericanos. Ese fue el Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (en adelante CIDEU), creado por los catalanes, que funcionara al principio en Barcelona. Luego trasladaron su sede a la ciudad de Cartagena de Indias en Colombia y propusieron un debate abierto, de carácter formativo, que integrara las visiones de esa red internacional de ciudades. Organizaron foros de alcaldes, planificadores, funcionarios, académicos, intelectuales, capacitadores, etcétera, gestando una atmósfera de mucho entusiasmo por la cuestión urbanística.

Fue esa institución, el CIDEU, la que aceptó a la Universidad de Buenos Aires como miembro pleno. Me tocó participar y representar a la UBA en este foro de nuevas ideas alrededor de lo metropolitano y sus áreas suburbanas. Las experiencias de decenas de ciudades generaron un clima de intercambios y transferencia de prácticas, que suscitó un

clima de entusiasmo de época que trascendió por toda América Latina y puso en valor la importancia de las ciudades como actores relevantes, su significado como metrópolis influyentes en la calidad de vida ciudadana y una nueva idea alrededor del derecho a la representación internacional, debate que llega hasta nuestros días.

Coincidiendo al poco tiempo con aquella ebullición de la planificación estratégica urbana, a mediados de los años 90 la Universidad de Buenos Aires me convocó, junto a los decanos de Económicas y Arquitectura, Leopoldo Portnoy y Manuel Borthagaray, para pensar, diseñar y proponer un Plan Estratégico para la Ciudad de Buenos Aires. Poco antes de la reforma constitucional del año 1994, que propendría la autonomía de la Ciudad.

Para las tareas de planificación del Plan Buenos Aires 2000 de la UBA, el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) con el asesoramiento del Arq. Jorge Moscato, el Lic. Isidoro Felcman y el Dr. Gustavo Blutman, entre otros, propusieron un primer Plan Estratégico Consensuado para la Ciudad de Buenos Aires.

Junto a más de 180 organizaciones, ONG, universidades públicas y privadas, gremios, instituciones confesionales, partidos políticos, candidatos a Jefe de Gobierno, etcétera, se elaboró durante más de 5 años ese Plan y el proyecto de una norma, con todas las instituciones que venían trabajando desde 1993 la ley que regularía la aplicación del artículo 19. Una política pública sostenida por la Universidad durante todos esos años. Invito a su lectura, para ratificar ese espíritu de apertura que hoy nos convoca en estas líneas.

Fue la Ley N° 310/99 el resultado de largos debates en la sala del Plenario del Rectorado, que la cobijó hasta que fue aprobada por unanimidad, ley que regula hasta la actualidad el funcionamiento del Consejo de Planeamiento Estratégico establecido, pensado y propuesto por una amplitud y pluralidad de actores relevantes de la Ciudad. Fue la base para la formación, también, de una generación de planificadores estratégicos.

A lo largo de estos años el diseño fue un socio principal de la planificación, para facilitarla, hacerla más sencilla, para que su comprensión se universalizara, para señalar los ítems más significativos, para poder comunicarlos de una manera amable a auditorios, la mayoría de las veces de mundos académicos, políticos, jurídicos, empresariales, de lenguajes e intereses muy distintos y particulares. El diseño con-

tribuyó a la difusión de la planificación, a que fuera comprendida, a utilizar sus herramientas para simplificarla, hacerla más accesible a aquellos que no sabían planificar y debían organizarse para integrar los equipos a ser capacitados.

No pretendo con estas líneas agotar los temas de la planificación, pero sí dejar asentados algunos conceptos que integran el desarrollo del planeamiento: la relación de la planificación estratégica con el poder, con el lenguaje, con el diseño y con la comunicación.

Como diría Manuel Campos Vidal; somos lo que comunicamos, por eso, en una planificación estratégica es un factor indispensable la construcción colectiva de un lenguaje común durante el proceso de planificación que pretenda poner en marcha un espacio de confianza mutua y coloque en la labor planificadora lo mejor del aporte de cada uno de los participantes. Sabemos que en nuestros trabajos compartimos espacios de labor con gente que no conocemos y que no ha pasado por las mismas experiencias de formación y de vida. Si es muy común que las palabras no tengan el mismo significado para todos, incluso hablando el mismo idioma, pensemos qué ocurre con gente que habla en lenguajes distintos o es de lugares alejados, diferentes regiones, países y realidades. Esas condiciones son las que generan los llamados malentendidos. La claridad en el lenguaje es también una tarea del plan y del planificador.

El Planeamiento Estratégico Consensuado (PEC) debe potenciar la confianza mutua durante el proceso, y nuestro lenguaje tiene que facilitar el entendimiento de las tareas a planificar. Normar nuestra comunicación, centrarnos en los acuerdos y dejar los desencuentros para más adelante. Lo tomo como base para cualquier entendimiento necesario, como cimiento de la apertura de la administración a los ciudadanos y habitantes.

La conclusión a la que hemos arribado en nuestra experiencia de planeamiento es que quizás el plan no sea lo más importante sino su proceso.

Lo más importante, y quiero recalcarlo, es el “proceso” circular que significa planificar, que no termina nunca, instalar una cultura del planeamiento que debe producir cambios palpables en el corto, mediano y largo plazo. Un cambio virtuoso en las organizaciones. Es que el Plan debe integrar la opinión, experiencia, saberes, conocimientos y prácticas de la mayoría de los integrantes. Las determinaciones

que se tomen contarán con el respaldo de la mayor cantidad de opiniones, cuyo juicio seguramente tendrá más opciones, criterios, caminos e ideas, frente a las incertidumbres que debe encarar el PEC.

La aparición de un Cisne Negro, como planteara Nassim Taleb, miembro del Instituto de Ciencia de la Incertidumbre de la Universidad de Massachusetts y de la London Business School, cuando un hecho no previsto nos aparece en nuestro camino, como ha sido la pandemia de 2020, merece quizás una última mirada para este artículo. Si bien cuando se publique es probable que esté desactualizado, quiero hacer una pequeña reflexión sobre lo que como profesional de la planificación me ha inspirado este momento de la historia, que jamás pensé vivir.

El mundo que conocimos ya no está. ¿Volverá? Por un tiempo, no lo sabremos. Y aquella vida que nos parecía llena de dificultades, hoy nos parece amable y añorada, y menos amenazante.

Era un mundo que nos imponía prepararnos para equilibrar nuestras cuentas públicas, a la espera de los entusiastas inversores, seducidos por las enormes oportunidades que ofreceríamos, previsibles y confiables. Sin incertidumbres mayores desde la tradición económica global imperante. Preparando a nuestros pueblos para un bienestar que, con dificultades, seguro se alcanzaría.

Ángela Merkel ha construido el mayor rescate de la Europa moderna con un Plan Estratégico de salvación de las economías, de los países más afectados, impensable en el capitalismo. Sabemos hoy cómo han reaccionado países con mayores recursos sociales, económicos, académicos, tecnológicos, estratégicos, etcétera. Aún no sabemos cómo esta tragedia humanitaria repercutirá en América Latina, África y países pobres en general. Pero lo sospechamos. Incluso naciones extremadamente influyentes con su historia democrática, riquezas, talentos científicos, liderazgo global, grandes premios Nobel, en casi todas las áreas, han hecho poco en el escenario en el que debían influir positivamente.

Estas infinitas horas de noticias, estadísticas diversas, opiniones calificadas o no, ciudades desbordadas, animales que incursionan fuera de límites habituales, aguas y aires recuperados por la falta de la acción humana, todo visto a través de nuevas o viejas plataformas informativas. Nosotros, observadores de nuevos protagonistas so-

ciales, climáticos, biológicos, incluso algunos preparados o advertidos por el futuro amenazador, intentamos pensar un presente mejor.

La ilusión de bienestar consolidada en la segunda mitad del siglo XX, con estándares que los organismos internacionales y de la ONU, hasta hace poco, proponían o exhibían como logros o aspiraciones colectivas tomadas de las naciones más desarrolladas, hoy está en crisis.

Naciones ejemplares con incendios que destruyen su flora y fauna, formas de violencia étnica disparada, fanatismos religiosos desbordados, comunicación intrigante sin fines conocidos, discursos deshumanizados, aliento al tedio de los jóvenes sin presente son solo algunos de los pequeños síntomas de morosidad y pereza en las ideas para este tiempo. Sin plan.

Estos últimos años de labor profesional me han convencido de que la planificación no es una herramienta vinculada a la moda de la nueva administración. Si bien es un instrumento que puede ser complejo teóricamente, es enormemente sencillo en su aplicación, siempre y cuando quien lo maneje tenga el conocimiento, la experiencia y la generosidad de compartirlo. La transmisión de los conocimientos es condición necesaria para que nuestro trabajo fluya hacia resultados mensurables, muchas veces en el corto plazo, y se puedan ver productos palpables de mejora institucional, organizacional, corporativa, pública y privada.

Todas las organizaciones en las que colaboré con nuestra metodología estuvieron en mejores condiciones para enfrentar la cantidad de dificultades que produjo esta cuarentena a las que nos sometió la pandemia mundial. Me quiero referir particularmente al sector público y dentro de él, a los poderes judiciales. Las cuestiones de género, las ideas de Gobierno Abierto, el acceso a la justicia, métodos alternativos, por mencionar algunos, son aspectos sostenidos mejor cuando había una cultura de planificación anterior. Lidar con nuevos conflictos significa estar preparado para enfrentarlos.

Cómo conjugar estas líneas con las nuevas ideas de la administración abierta es un desafío para los tiempos venideros. Es necesaria una alianza estratégica, como a principios del presente siglo significó la incorporación de ideas y nociones del diseño, el análisis estratégico institucional, la cooperación pública o con el sector privado, la integración en la toma de decisiones vertical y horizontal, las transferencia de tecnologías duras y blandas desde las universidades, la labor

complementaria con las ONG y el intercambio de experiencias con ciudades y provincias, y con regiones.

Cómo acercar las metodologías del planeamiento, a favor de contribuir y complementar los esfuerzos de jueces y funcionarios en la gran tarea colectiva de transparentar aún más el funcionamiento burocrático, acercando a los ciudadanos, habitantes y sus organizaciones ideas compartidas, con la mayor información disponible, sencilla, amparada en un lenguaje que no sea opaco, comprensible para la gran mayoría.

La ruptura con todas las maneras de ocultamiento, que a lo largo de la historia han utilizado algunos Estados para burlar el acceso de los ciudadanos y habitantes de una mayor información sobre el proceder de los gobiernos, nos pone a reflexionar acerca de cómo la Planificación Estratégica Consensuada puede ser un instrumento de utilidad, pues está convocada a trabajar sobre las hipótesis que, a la luz de los que participan, ponen sobre la mesa las debilidades altamente reveladoras de las dificultades que hay que atravesar para alcanzar los objetivos sobre el interés general fundamental.

Es la “visión” desarrollada por el conjunto la que demostrará el compromiso democrático de establecer nuevas y mejores perspectivas para un Gobierno Abierto, que alcance proyectos y programas contruidos con ideas más abiertas, por lo tanto mejores.

Por eso, no es de extrañar que administraciones con sesgos claramente autoritarios tomen, entre sus primeras medidas, la de retroceder en los avances de los ideales del “Gobierno Abierto”. Utilizar un nuevo veto ideológico sobre la construcción de un Estado más moderno y eficiente, *v. g.* desde la creación de las primeras ideas republicanas, a finales del 1700, con la consagración del concepto presidencial (una suerte de monarca electivo, sin las actuales restricciones en la reelección indefinida de un presidente en los Estados Unidos de América).

Es a los poderes judiciales a los que les queda la responsabilidad de abrazar estas ideas consagradas en nuevos derechos de nueva generación, no sabría ya señalar por dónde andamos, si de sexta o séptima generación cuando la inteligencia artificial se nos acerca a cada instante, junto a los posibles sentimientos de “justicia”, que sean reclamados junto a los seres no humanos, por dar un ejemplo mínimo de las dificultades que se nos avecinan, sin pretender agotar los temas, pero sí señalarlos.

Será un nuevo estado de reclamos donde debemos estar atentos, como integrantes de la última racionalidad que plantea la división de poderes democrática. Es el Poder Judicial el que debe poner toda su sabiduría de siglos al servicio de los nuevos derechos y la tramitación de los mismos. Nadie nos disculpará por no ponerlos a la consideración pública.

Magistrados de alto nivel, integrantes de cortes supremas o tribunales superiores no fueron entrenados en las universidades para enfrentar los desafíos de la comunicación, el manejo de presupuestos, los recursos humanos, la relación con la prensa, las nuevas tecnologías, el ciberdelito, la inteligencia artificial, las redes sociales, etcétera, solo para mencionar algunos de los temas a los que son sometidos hoy los jueces. Merece que prestemos atención a estos simples ejemplos y nos pongamos como colectivo a diseñar las nuevas pluriaptitudes del presente y del futuro próximo.

En ese sentido, la “Justicia Abierta” es una nueva oportunidad para encontrar formas más democráticas que amplíen las nociones de la responsabilidad del Estado con sus ciudadanos y habitantes. Una nueva generación de metodólogos de la planificación debe ver, en los procesos de apertura, una sociedad de múltiples posibilidades desde donde se mejoren los estándares de la prestación del servicio de justicia. Ese es un camino de cooperación, donde los talentos, la creatividad y la innovación seguro se cruzarán.

Justicia Abierta. Iniciativas del Juzgado PCyF N° 13 para derribar barreras y construir puentes con la ciudadanía

María Lorena Tula del Moral* y Noelia Victoria Mitelli**

Introducción

El servicio de justicia se constituye como base fundamental del Estado democrático y republicano. El problema más recurrente que sufre el Poder Judicial es la falta de confianza y de legitimidad que siente la ciudadanía respecto de aquellos que deben velar por el cumplimiento de sus derechos y garantías.

Esta sensación puede generarse debido a la distancia que, en general, se imprime desde los tribunales para con el ciudadano. Asimismo, la falta de políticas públicas en materia de transparencia, rendición de cuentas y participación amplían aún más esa brecha sumando a ello el prejuicio que la sociedad posee respecto de la corrupción de los poderes públicos.

Uno de los mayores desafíos que deben enfrentar los gobiernos de la región es el ejercicio de la democracia. Un Estado que funcione y que pueda atender y responder con transparencia y eficacia a las demandas ciudadanas es un elemento esencial para el fortalecimiento

* Abogada (UBA). Especialista en Administración de Justicia (UBA, 2003). Allí también cursó la Maestría en Magistratura y la Carrera de Especialización en Derecho Penal. Siguió su formación en la Universidad de Salamanca (España) y en California Western School of Law (San Diego, EE. UU.). Docente de la UBA. Es autora de diversas publicaciones. Jueza del Juzgado Penal, Contravencional y de Faltas N° 13 de CABA. Trabaja los ejes de transparencia, rendición de cuentas, datos abiertos, lenguaje claro, innovación tecnológica y participación ciudadana aplicado a la gestión judicial.

** Abogada por la Universidad de Buenos Aires (Diploma de honor). Maestranda en Derecho Penal por la Universidad de San Andrés. Magíster en administración (UBA – FCE). Profesora en docencia superior (UTN). Ayudante de cátedra de “Inteligencia artificial y derecho” (Prof. Cecilia Danesi) - Ayudante de cátedra de “Teoría del delito y sistemas de la pena” (Cátedra Villar – Prof. Adjunto Rodríguez Ovide). Ayudante de cátedra de “Criminalidad informática” (Cátedra Alagia – Prof. Adjunto Sueiro). Escribiendo en el Juzgado Penal Contravencional y de Faltas N° 13 del Poder Judicial de la CABA.

de la democracia. Los ciudadanos hoy están más y mejor informados, son mucho más exigentes en cuanto al funcionamiento de las instituciones públicas y demandan la provisión de servicios de calidad de manera transparente, eficiente y oportuna. Es por eso que la gestión pública efectiva representa una necesidad imperativa para el fortalecimiento de la democracia en la región y, por consiguiente, el concepto de Gobierno Abierto, como paradigma de gestión pública, llega para contribuir a hacer frente a estos desafíos, poniendo énfasis en la transparencia, el acceso a la información, la colaboración y la participación ciudadana.¹

Advirtiendo esta necesidad comenzamos a utilizar ciertos procesos y metodologías que permitan revertir la pérdida de interés y confianza en el sistema judicial y que favorezcan la posibilidad de brindar un servicio de calidad, comprensible, accesible y amigable para el usuario, poniendo en el centro a la sociedad como destinataria de nuestro trabajo.

En el año 2015 operó en el juzgado un cambio de paradigma, nos propusimos adoptar una serie de prácticas para mejorar el servicio y ofrecer una óptima experiencia al usuario. Decidimos implementar en nuestro trabajo diario los ejes de Justicia Abierta. El objetivo siempre fue que ellos se plasmen y así ser un modelo que evidencie la real aplicación de prácticas de transparencia, rendición de cuentas, participación e innovación, y no que estos queden reducidos a meras exposiciones académicas.

Por eso, nos proponemos abordar en forma concisa algunas de las iniciativas que hemos emprendido tomando como eje de análisis los principios que guían la práctica de Justicia Abierta.

Sitio *web*: una ventana hacia el trabajo del tribunal

El juzgado cuenta con una página *web*² creada por los integrantes del equipo utilizando una herramienta libre, donde se puede encontrar la actividad jurisdiccional y el contenido de trabajo de los ejes de Justicia Abierta (transparencia, colaboración, participación ciudadana y datos abiertos).

1. Álvarez, Verónica y Trigo, María Fernanda, “Gestión pública, Gobierno Abierto y fortalecimiento de la democracia en América”, en Naser, Alejandra; Ramírez-Alujas, Álvaro y Rosales, Daniela (eds.), *Desde el Gobierno Abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*, Santiago, CEPAL, 2017, pp. 231-251.

2. Disponible en: <https://juzgado13pcyf.webnode.com/>

Transparencia y rendición de cuentas

La Justicia debe enfrentar el desafío de cambiar la forma de concebirse y de ser concebida por la sociedad civil. La correcta implementación de políticas de transparencia, participación, colaboración y datos abiertos permitirá aumentar su legitimidad, incrementar los mecanismos de participación ciudadana, mejorar la rendición de cuentas, brindar un servicio de mayor calidad y fortalecer la independencia del Poder Judicial frente a los otros poderes del Estado y las corporaciones. Para todo ello, la información y los datos judiciales son instrumentos indispensables para materializar cambios y mejoras o para posibilitar la modernización de la justicia.³ Si no se cuenta con información confiable y completa, no se pueden identificar las fallas o cuestiones a mejorar. La información permite encontrar problemas y ponerse en alerta, para lograr soluciones viables que puedan resolver los conflictos identificados.⁴

Que una institución pública cuente con datos abiertos es una iniciativa global ligada a las políticas de Gobierno Abierto que posibilita un mejor conocimiento de los órganos de gobierno, propicia la rendición de cuentas y una mayor participación ciudadana.

En el Juzgado PCyF N° 13 buscamos describir la realidad a través del análisis de los datos que recolectamos de nuestro trabajo, por ejemplo, nos preguntamos: ¿Qué opinan las/los ciudadanas que participan en las audiencias? ¿Qué perciben de nuestro servicio de justicia? ¿Cuántas y cuáles decisiones judiciales fueron apeladas? ¿Cuáles son los delitos más frecuentes en casos de violencia de género y cuáles las decisiones judiciales tomadas? ¿Cuáles son los conflictos que se resuelven?, etcétera. Los datos recolectados los ponemos a disposición en formato abierto y buscamos formas creativas e innovadoras de compartir la información para que la ciudadanía la entienda y tenga acceso.

A continuación les contamos los desafíos que enfrentamos para transparentar y rendir cuenta del trabajo jurisdiccional:

3. Pastor, Santos, "Cifrar y descifrar. Manual para generar, recopilar, difundir y homologar estadísticas e indicadores judiciales", vol. 1, Chile, CEJA, 2005.

4. Elena, Sandra y Pichón Riviére, Ana, "Datos abiertos para una justicia abierta: un análisis de caso de los Poderes Judiciales de Brasil, Costa Rica, México y Perú", Buenos Aires, Iniciativa Latinoamericana por los Datos Abiertos (ILDA), 2015.

Dataset

En nuestro juzgado adherimos a esta iniciativa y por ello ponemos las resoluciones y sentencias que se dictan al alcance de todas las personas para que puedan ser consultadas, reutilizadas y compartidas. Es decir, ofrecemos los datos generados a la ciudadanía en un formato abierto (ODT), tanto para su consulta como para su utilización, posibilitando el acceso a la información desde sus fuentes primarias.

De esta manera, la ciudadanía accede a un *dataset*⁵ o repositorio de datos abiertos que se encuentra en nuestra *web*. Allí la información está sistematizada de forma sencilla en formato de tabla compuesta de diversas variables. Por la tensión que existe entre la publicidad versus la protección de datos personales tenemos como práctica anonimizar la información sensible.

Inteligencia artificial: Anonimizador inteligente

Junto con la Oficina de Estadísticas de la Secretaría de Políticas Institucionales del Consejo de la Magistratura de CABA desarrollamos una aplicación para la anonimización de los datos sensibles presentes en nuestras resoluciones y sentencias. Hasta ese momento, la anonimización se realizaba en forma manual.

Con la implementación de esta nueva herramienta digital optimizamos el proceso de apertura de los datos y automatizamos el proceso mediante el cual se testan las causas.

Asimismo, disponibilizamos la herramienta de anonimización a toda institución pública que desee utilizarla para que pueda iniciar un proceso de apertura de datos y de transparencia.

Puntualmente, se desarrolló un algoritmo de inteligencia artificial *open source*, al cual se entrenó para identificar diversas variables relativas a datos sensibles que permiten identificar directamente a los individuos involucrados en las decisiones judiciales (nombre, DNI, fecha de nacimiento, domicilio, *email*, número de causa, etc.).

El código del algoritmo fue escrito en Python, empleando un modelo de detección de entidades con rendimiento a la altura del es-

5. Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/1JT5Sko37JFdheut8QWHo35rinYR4cwJF/view>

tado del arte,⁶ asistido por expresiones regulares para patrones más simples y específicos del dominio; montado dentro de un contenedor Docker, que permite su migración a cualquier infraestructura moderna sin ajustes de código.

La herramienta implementada permite:

- Identificar y eliminar la información sensible presente en las decisiones judiciales en forma automática, propiciando su divulgación sin que ello implique vulnerar los derechos a la protección de datos de las personas y organizaciones que se puedan referenciar en los mismos.
- Mitigar los riesgos que presenta el tratamiento masivo de los datos de carácter personal, en cuanto a la posibilidad de cometer errores involuntarios.
- Reducir el tiempo de trabajo dedicado al tratamiento masivo de los datos de carácter personal.

Se encuentra alojada en una página *web* que no guarda ni registra ninguna información sobre los contenidos de los documentos.

Redes sociales

Por otra parte, el avance de las tecnologías generó el surgimiento de nuevas formas de comunicación, contacto y de interacción entre los diversos actores que forman parte de la sociedad. Por eso advertimos la necesidad de que el juzgado utilice estos nuevos canales de comunicación con el uso de distintas redes sociales. Así, utilizamos Twitter⁷ e Instagram⁸ para acortar las distancias entre lo judicial y lo cotidiano ampliando las formas de comunicación con la población en general.

Allí publicamos semanalmente nuestra *agenda de audiencias*. Esto, no solo para transparentar nuestra actividad semanal sino también con el objetivo de que aquellos ciudadanas/os que deseen presenciarlas puedan hacerlo.

También, la información referente a las fechas y zonas con las que el Juzgado está de turno, y con cuál Defensoría y Fiscalía. En atención al interés manifestado por la ciudadanía en referencia a la resolución de los conflictos que se nos presentan en estas oportunidades,

6. Modelo Bert. Disponible en: <https://arxiv.org/abs/1810.04805>

7. Disponible en: <https://twitter.com/jpcyf13>

8. Disponible en: <https://www.instagram.com/jpcyf13/?igshid=7waohnfw8cro>

publicamos los casos del turno donde contamos a manera de historia todo el camino de la causa hasta su resolución.

Asimismo, informamos el *análisis de datos, actividades culturales, académicas y sociales* de las que participamos no solo como expositores sino también las capacitaciones que realizamos para perfeccionarnos y brindar un mejor servicio de justicia.

En Twitter acercamos a la ciudadanía nuestras *resoluciones y sentencias*⁹ destacadas semanalmente. Por otro lado, en Instagram, además de hacer publicaciones, realizamos “vivos” donde conocemos a jueces, abogados, etcétera, e intercambiamos opiniones sobre distintas temáticas.

Educación ciudadana

Observamos, además, que existe todo un segmento de público que consume contenido mediante plataformas digitales audiovisuales. Para utilizar estos nuevos espacios de interacción y acercar aún más la justicia a la gente abrimos un canal de YouTube.¹⁰

Nos pasaba que, en gran cantidad de oportunidades, la gente llegaba a nuestra mesa de entradas y no entendía qué era lo que se le estaba notificando, qué tenía que hacer, cómo seguía el proceso, entre otras cosas. Visualizando esta problemática entendimos que el canal de YouTube podía ser un gran espacio para explicar diversos temas relacionados con la actividad judicial de manera simple y accesible. Allí publicamos videos explicativos animados que realizamos con un programa abierto y gratuito de edición con el objetivo de colaborar en materia de educación ciudadana.

Lenguaje claro

El objetivo de todo sistema de justicia tiene como centro al ciudadano; si este no entiende aquello que lo involucra de manera directa nada de lo que hacemos tiene sentido. Es así que desarrollamos una política de *lenguaje claro*.

En nuestras resoluciones, expresamos las decisiones en forma clara, directa y accesible para que el usuario del sistema de justicia en-

9. Disponible en: <https://drive.google.com/drive/u/2/folders/1cjteOPMhoQajjzmmcqDWcdWolqQQFet>

10. Disponible en: https://www.youtube.com/channel/UCt1o4hAxnk_4HagxSN-eDNA

tienda lo que se le comunica. Mediante un profundo trabajo modificamos nuestra forma de escribir, la estructura, el estilo, el vocabulario, focalizando en una comunicación clara dirigida a que el usuario del sistema de justicia comprenda lo que se está resolviendo.

Es así que del resultado de las distintas capacitaciones que hicimos, en 2019 consensuamos la manera de redacción y lo cristalizamos en el *Glosario Jurídico en Lenguaje Claro*,¹¹ que se encuentra disponible en nuestro sitio web para su descarga gratuita.

Asimismo, en atención a la repercusión generada y en la búsqueda de profundizar lo realizado diseñamos una *guía de modelos judiciales* para que sirva de consulta de agentes del sistema judicial y abogados y abogadas que quieran replicar algunos de los cambios que hicimos.

Rendición de cuentas: visualizaciones de datos

En el marco del desarrollo de un Juzgado modelo, entendimos que a la hora de evaluar la incorporación o supresión de ciertos procesos la única forma posible de hacerlo era a través del análisis de datos empíricos. Entonces gestionamos y sistematizamos una serie de datos de elevado valor para analizar procesos de trabajo, los cuales, a su vez, decidimos publicar a los fines de garantizar la transparencia y la rendición de cuentas por parte del Juzgado.

En particular, semestral o anualmente, efectuamos diversos *informes estadísticos*¹² en los que buscamos dar cuenta a la sociedad tanto de la carga de trabajo que tiene el juzgado (de forma escrita como a través de audiencias) como así también del tiempo de resolución que los casos conllevan.

Asimismo, realizamos estadísticas para medir los datos en referencia a los casos de violencia de género¹³ y los datos del periodo en el cual el juzgado se encuentra de turno.¹⁴

11. *Glosario Jurídico en Lenguaje Claro*, Buenos Aires, Editorial Jusbaire, 2019.

12. Disponible en: <https://public.tableau.com/profile/juzgado.penal.contravencional.y.de.faltas.nro.13#!/>

13. Disponible en: <https://public.tableau.com/profile/juzgado.penal.contravencional.y.de.faltas.nro.13#!/vizhome/Decisionesjudicialesyaudiencias/Juzgado13PCyF/Decisionesjudicialesyaudiencias>

14. Disponible en: https://docs.google.com/presentation/d/1XhsPIBLjrzgogxwggogKOAoFgbsxgoz7h8b9dVAnKdM/edit#slide=id.gd9c453428_o_16

Es así que publicamos todos nuestros informes de gestión, los cuales se encuentran disponibles en la plataforma Tableau y en todas nuestras redes sociales. De esta manera, quienes estén interesadas/os pueden acceder a la base, cruzar y sacar los datos de la manera que cada una/o quiera.

Manual de procedimientos

El proceso de cambio y transformación de los procedimientos y la organización del trabajo implicó una serie de modificaciones y optimizaciones en dicha organización. Esta circunstancia, dada en el marco de la implementación de un programa de Justicia Abierta, no podría haberse realizado ni de la forma ni en el tiempo en el que se hizo si no se hubiera efectuado con una eficiente distribución de las tareas.

Por ende, y con el objetivo de documentar, sistematizar y explicar todos y cada uno de los nuevos procedimientos de trabajo, desarrollamos un *Manual de Procedimientos operativos*.¹⁵ Allí se describen los métodos novedosos implementados para la gestión diaria con el objetivo de innovar, lograr agilidad, mejorar la eficiencia de los procesos y disminuir así el tiempo de trámite de los casos y la puesta en marcha de iniciativas de Justicia Abierta.

Participación y colaboración ciudadana

Desde la perspectiva de Justicia Abierta, en el Juzgado entendimos que era necesario erradicar la concepción oscurantista que reina en el Poder Judicial y que se sirve de los usuarios del sistema como meros instrumentos. En efecto, vimos la necesidad de cambiar la opinión que el público posee sobre esta institución fundamental de la democracia y de acercar el servicio de justicia a la ciudadanía, puesto que creemos que es uno de los modos más concretos y transversales de mejorar y volver más eficiente la calidad del servicio brindado.

Quiénes somos

Como primera medida contamos en nuestros espacios virtuales *quiénes somos* y publicamos nuestros *curriculum vitae* que dan cuenta de

15. Disponible en: https://drive.google.com/file/d/1uLLo_ag2p24s4vK1AigJvMTY2mTSYU8W/view

nuestra trayectoria laboral y académica además de algún dato de color propio de cada miembro del equipo.

Juzgado abierto

Por otro lado, con el objetivo de colaborar con la formación de los futuros profesionales del derecho y de abrir las puertas del juzgado a la comunidad, periódicamente recibimos a estudiantes de distintas universidades para que compartan una jornada laboral.

Esto se enmarca en un programa que desarrollamos y se denomina “Juzgado abierto”, donde pueden ver de manera pormenorizada toda la actividad diaria contribuyendo a la formación ciudadana.

Juicio por jurados

Participamos activamente en distintas iniciativas para favorecer la sanción de una ley que regule el Juicio por Jurados en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y así permitir su implementación, ya que es la máxima expresión de participación ciudadana en el Poder Judicial.

Encuestas de opinión

De todas las acciones que realizamos para nosotros es muy importante conocer la percepción de los usuarios de nuestro sistema. Para relevarla, a las/los ciudadanas/os que participan en las audiencias las invitamos a evaluar nuestro trabajo mediante una *encuesta* anónima. Además, recabamos la visión de los profesionales letrados que intervienen en el proceso (abogadas/os particulares, defensoras/es oficiales, fiscales, asesores tutelares).

Por último, para garantizar el carácter público de las audiencias invitamos a la ciudadanía a presenciarlas. Para esto, cuando publicamos nuestra agenda de audiencias en las redes sociales brindamos diversos canales de contacto para que quien esté interesada/o pueda presenciar aquella que desee.

Innovación tecnológica

El desarrollo tecnológico genera profundos cambios en todas las áreas de conocimiento y práctica día a día. Entendemos que la

tecnología debe ser utilizada correctamente para mejorar los procesos de trabajo y lograr así un sistema de justicia moderno, más eficiente y ágil.

El aislamiento social obligatorio dispuesto en el contexto de esta emergencia sanitaria creó la necesidad de aplicar más tecnología al trabajo diario para posibilitar que los tribunales continúen funcionando. Puntualmente en nuestro juzgado ya contábamos con todas las herramientas necesarias antes de la pandemia. Esto posibilitó que nunca dejáramos de funcionar y que operásemos con total normalidad desde los primeros días de aislamiento. De hecho, las herramientas que poseíamos se vieron potenciadas en este nuevo contexto.

Mesa de Entradas Virtual (MEV)

El Consejo de la Magistratura habilitó mediante la plataforma Cisco Webex una Sala de Audiencias Virtual. Nuestra mesa de entradas del juzgado estaba cerrada, por lo que pensamos una manera innovadora y creativa de atender a los usuarios mediante la interconexión de la plataforma Cisco Webex y nuestra página web. Así, articulamos un sistema de gestión de Mesa de Entradas Virtual para cubrir toda necesidad que pudiese tener la sociedad y brindar un sistema de justicia integral lo más similar posible a aquel que se brindaba antes de la pandemia.

El objetivo de la MEV es poder brindar la misma calidad de atención que damos en el Juzgado trabajando de manera remota para que, ante esta situación extraordinaria, el ciudadano sienta cercanía y un sistema judicial presente. Entendemos que es una herramienta de suma utilidad para demostrar la apertura de la justicia y que permite tanto a abogadas/os como a las/os diferentes actores del sistema de justicia realizar consultas.

Luego de varios meses de funcionamiento, podemos afirmar que los resultados son satisfactorios. Hemos atendido diversas cuestiones en referencia a nuestras causas y cada ciudadana/o que pasó por nuestra MEV se mostró agradecida/o con la atención brindada y con la posibilidad de contactarse directamente con personal del juzgado en un entorno virtual seguro, sencillo y accesible.

Tan satisfactorio fue el resultado que, luego de haber visualizado nuestro trabajo, mediante la Resolución de Presidencia N° 488/2020, el Consejo de la Magistratura de la CABA replicó nuestra idea y creó la

Mesa de Entradas Virtual para todas las Secretarías de los Juzgados de Primera Instancia y las Salas de Cámara de los dos fueros locales.

Notificaciones y herramientas digitales

Para complementar la notificación electrónica, convocamos a los/las ciudadanos/as a las audiencias a través de Whatsapp. Esta nueva forma de comunicación resulta más práctica y efectiva, a la vez que descomprime la tarea de otros organismos oficiales, por ejemplo: oficiales notificadores, policía y otros.

Asimismo, incorporamos un código QR en las cédulas del juzgado con datos de la ubicación de contacto, utilizamos *expediente electrónico*, *firmamos digitalmente* y *publicamos edictos en redes sociales*.¹⁶

Audiencias por videoconferencia

En el juzgado realizamos audiencias mediante videoconferencia, incluso con anterioridad al contexto generado por el Covid-19. Sin embargo, esta herramienta cobró más relevancia durante el ASPO decretado por el Poder Ejecutivo argentino ya que posibilitó que continuemos con la realización de las audiencias programadas y la fijación de otras nuevas.

A los pocos meses del Decreto se nos presentó el mayor desafío que enfrentamos en la materia: la realización de un *juicio oral penal virtual*. Con la conformidad del defensor, la fiscal y el imputado, emprendimos su organización. Desarrollamos, en conjunto con el Departamento de Informática del Consejo de la Magistratura de la CABA y el Ministerio Público Fiscal, un estricto protocolo de ciberseguridad como así también se detalló la modalidad de la declaración de los testigos de manera remota. Este trabajo colaborativo e interdisciplinario fue fundamental para el correcto desarrollo del debate de manera virtual puesto que nos permitió prever los posibles problemas y las diversas soluciones.

De esta manera, no solo se logró llevar adelante con un alto estándar de ciberseguridad el primer juicio oral virtual penal del Poder Judicial de la CABA en un marco de respeto por las garantías del imputado y de las técnicas de litigación propias del sistema acusatorio local, sino que además nuestra experiencia sirvió de guía para el desarrollo

16. Disponible en: <https://twitter.com/jpcyf13/status/1285925680388149249>

de juicios orales virtuales en la justicia. Un ejemplo de ello es el protocolo de buenas prácticas para juicios orales virtuales que el Consejo de la Magistratura de CABA desarrolló basado en nuestra experiencia exitosa y cuya adopción dispuso, mediante la Resolución 164/2020¹⁷ del 12 agosto 2020, en todo el Fuero Penal, Contravencional y de Faltas.

Palabras finales

Nos caracteriza el trabajo, la curiosidad y el estar abiertas/os a nuevos desafíos que potencien nuestra actividad de justicia y nos acerquen a las/os ciudadanas/os que se constituyen como el corazón de nuestras acciones.

Con el objetivo que nuestra experiencia sirva de guía para otros juzgados o instituciones públicas que compartan los valores de justicia abierta, recientemente documentamos todas las iniciativas en un libro digital e interactivo: *Justicia Abierta: de la idea a la práctica*,¹⁸ donde plasmamos entre todo el equipo del juzgado nuestro camino recorrido y desafíos futuros.

Este libro refleja el esfuerzo en el trabajo cotidiano para cuestionar prácticas arcaicas arraigadas y dar respuestas innovadoras a viejos problemas. Garantizamos que ese esfuerzo trae aparejado un mejor servicio de justicia, más cercano al ciudadano, más útil, rápido y eficiente. Sobre todo más transparente y conectado con la sociedad tecnológica actual que exige adaptación a los cambios constantes que propone el avance tecnológico. Creemos que todo es posible de ser mejorado, que el pasado es una fuente de aprendizaje y que el futuro viene plagado de desafíos que requieren flexibilidad, inteligencia y trabajo en equipo para poder superarlos. El camino ya se inició y no hay vuelta atrás. Por delante solo queda planificar estratégicamente y consensuar con los distintos actores los pasos a seguir para activar mecanismos de innovación, transparencia, colaboración y participación con la ciudadanía y construir, en definitiva, un Poder Judicial moderno y eficaz.

17. Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/1bO7pIWWnOEFxYvBYW6Ekye3PTrEoO9ER/view>

18. Disponible en: <https://juzgado13pcyf.webnode.com/nuestro-libro/>

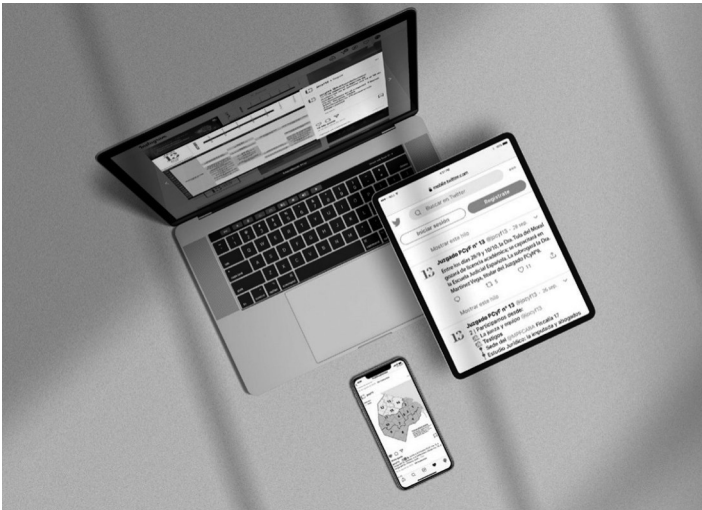
Anexo gráfico

Página web



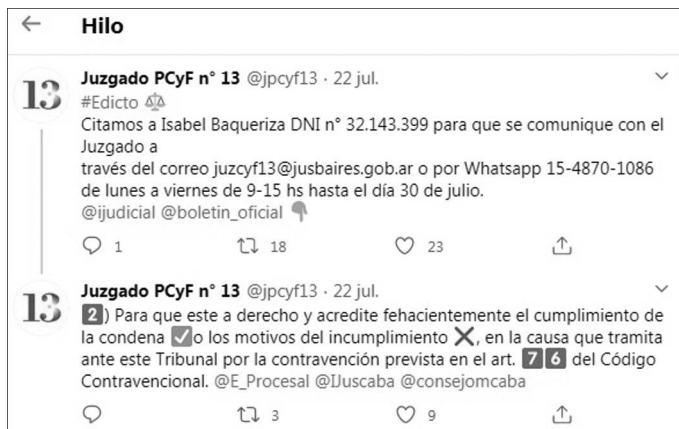
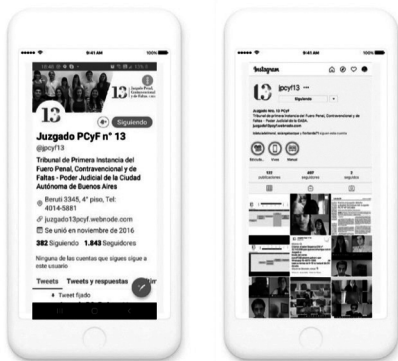
<https://juzgado13pcyf.webnode.com/>

Datos abiertos. Nuestro *dataset*:



<https://drive.google.com/file/d/1JT5Sko37JFdheut8QWHO35rinYR4cwJF/view>

Twitter e Instagram: @JPCYF13



YouTube: Juzgado PCyF 13



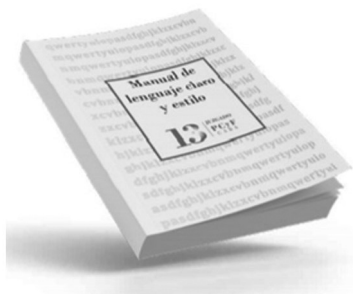
Agenda de audiencias

	SEPTIEMBRE	L	M	Mi	J	V	S	D
		31	1	2	3	4	5	6
		7	8	9	10	11	12	13
		14	15	16	17	18	19	20
		21	22	23	24	25	26	27
		28	29	30	1	2	3	4

Programación semanal de audiencias

Hora	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes
08.00					
08.30					
09.00		Juicio oral Delito: amenazas (art. 149 bis del Código Penal)			
09.30					
10.00	Admisibilidad de prueba y excepción Delito: exhibiciones obscenas (art. 129 1º párr. del Código Penal)		Juicio oral Delitos: amenazas y violación de domicilio (arts. 149 bis y 150 del Código Penal) <Juzgado 27>	Suspensión del proceso a prueba Delito: desobediencia a la autoridad (art. 239 del Código Penal) <Juzgado 27>	Admisibilidad de prueba y nulidad Contravención: violar clausura impuesta por autoridad (art. 76 inc. A del Código Contravencional)
10.30					
11.00	Audiencia preparatoria de Juicio oral Delito: desobediencia a la autoridad (art. 239 del Código Penal)			Incumplimiento de probation Delito: daños (art. 183 del Código Penal) <Juzgado 27>	
11.30					
12.00					
12.30					
13.00					
13.30					
14.00					
14.30					
15.00					

Manual de Lenguaje Claro



https://drive.google.com/file/d/14xn4FwaXGwSHEmK4qgRPAbA_FwUHiYaE/view

RENDICIÓN DE CUENTAS: ESTADÍSTICAS

Rendición de cuentas: Decisiones Judiciales y Audiencias

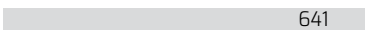
Período: 01/01/2020 - 31/10/2020

Juzgado PC y F Nro. 13 del Poder Judicial de CABA

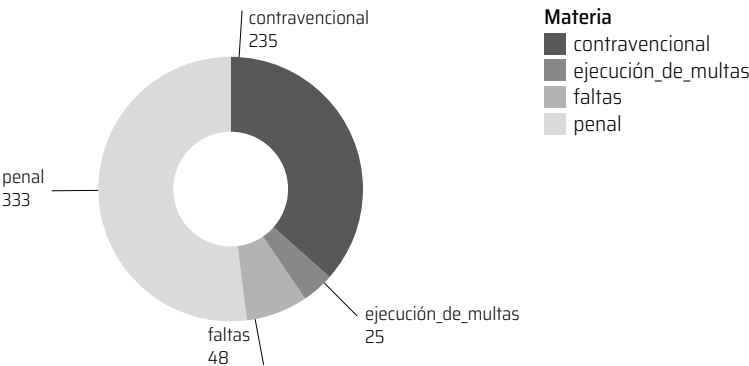
Decisiones Judiciales: Totales año 2020	Decisiones: Conductas en relación con la materia	Decisiones: objeto en relación con la materia	Decisiones: por mes en relación con la materia	Decisiones: tipo y modalidad de dictado...	Decisiones en casos de violencia de género...	Decisiones en casos de viol...
---	--	---	--	--	---	--------------------------------

Total de decisiones judiciales

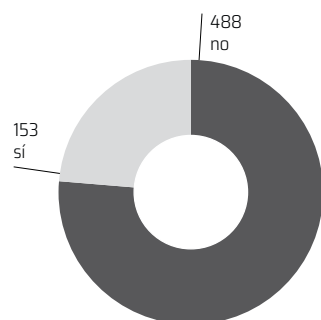
Nro. de Registros



En relación con la materia



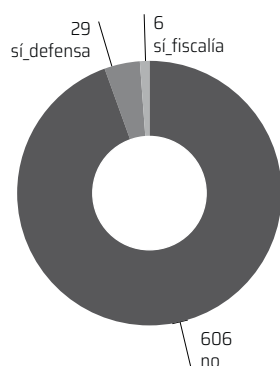
En casos de violencia de género



Violencia de Género

no
sí

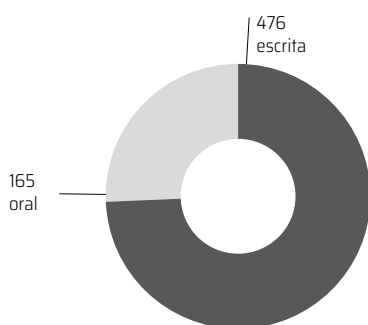
Decisiones Judiciales apeladas



¿Fue recurrida?

no
sí_defensa
sí_fiscalía

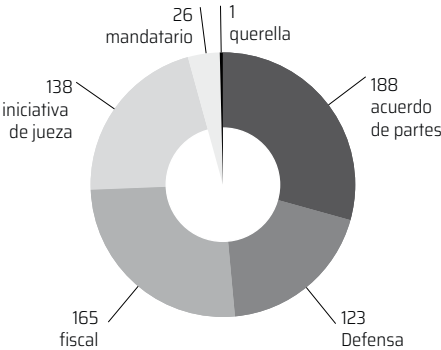
En relación con la modalidad de dictado



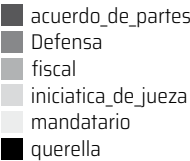
Modalidad de dictado de la Resol.

escrita
oral

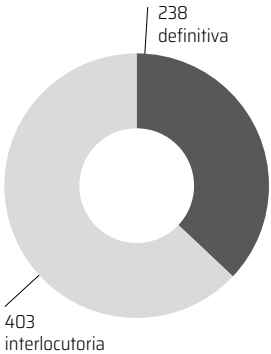
Instancia de las decisiones judiciales



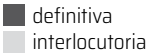
Instancia de la decisión



En relación con el tipo de decisión



Tipo de resolución



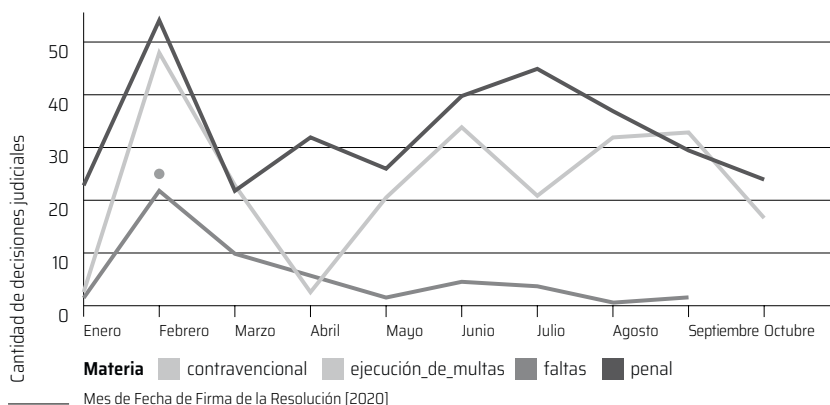
Rendición de cuentas: Decisiones Judiciales y Audiencias

Período: 01/01/2020 - 31/10/2020

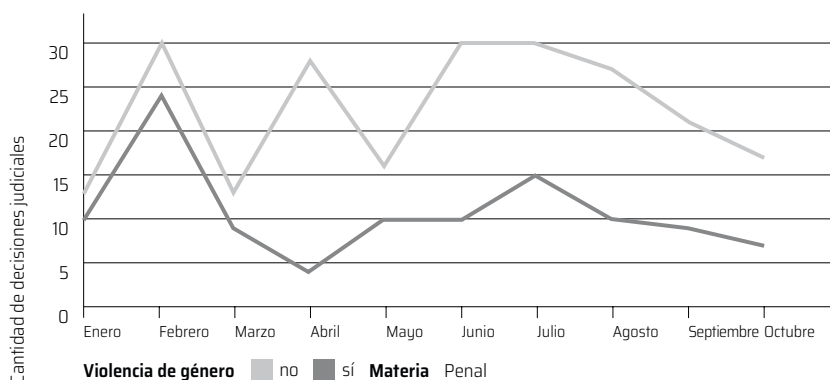
Juzgado PC y F Nro. 13 del Poder Judicial de CABA

Decisiones Judiciales: Total...	Decisiones: Conductas en relación con la materia	Decisiones: objeto en relación con la materia	Decisiones: por mes en relación con la materia y en casos con VG	Decisiones: tipo y modalidad de dictado...	Decisiones en casos de violencia de género...	Decisiones en casos de viol...
---------------------------------	--	---	--	--	---	--------------------------------

Decisiones judiciales por mes en relación a la materia



Decisiones judiciales por mes en casos de violencia de género



Rendición de cuentas: Decisiones Judiciales y Audiencias

Período: 01/01/2020 – 31/10/2020

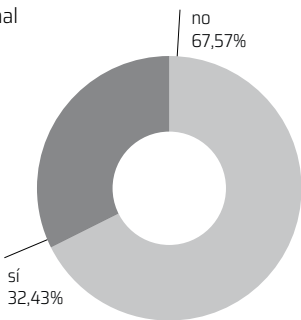
Juzgado PC y F Nro. 13 del Poder Judicial de CABA

Decisiones: objeto en relación...	Decisiones: por mes en relación con la materia	Decisiones: tipo y modalidad de dictado	Decisiones en casos de violencia de género: ...	Decisiones en casos de violencia de género o: ...	Decisiones apeladas en relación con el objeto	Audiencias: relación entre tipo de audiencias...
---	---	--	--	--	--	---

Decisiones judiciales en causas con violencia de género

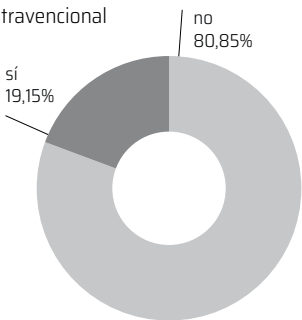
Materia

penal



Materia

contravencional



Violencia de género Nro. de Registros | penal

■ sí ■ no

333

Nro. de Registros | contravencional

235

Decisiones judiciales en causas con violencia de género en relación con la conducta

Materia	conducta	Nro. de Registros
Total general		153
contravencional	Hostigamiento	29
	Hostigamiento y maltrato agravado	10
	Maltratar	3
	Hostigamiento digital	2
	Acoso sexual en espacio público	1
penal	Amenazas	33
	Lesiones agravadas	25
	Lesiones leves	18
	Incumplimiento de deberes de asistencia familiar	15
	resistencia a la autoridad	7
	daños	2
	amenazas coactivas	2
	Privación de la libertad agravada	1
	Lesiones en riña	1
	Lesiones culposas	1
	Homicidio agravado	1
	Arma de fuego de uso civil portación	1
	Amenazas agravadas por el uso de armas	1

Rendición de cuentas: Decisiones Judiciales y Audiencias

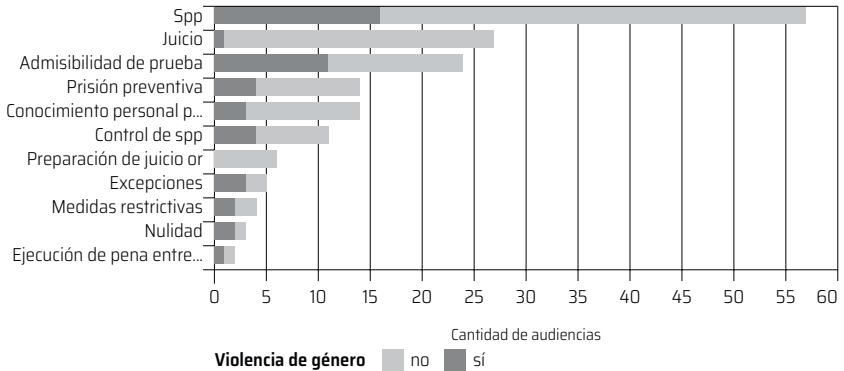
Período: 01/01/2020 - 31/10/2020

Juzgado PC y F Nro. 13 del Poder Judicial de CABA

Decisiones por mes en r...	Decisiones: tipo y modalidad de dictado	Decisiones en casos de violencia de género: ...	Decisiones en casos de violencia de género o: ...	Decisiones apeladas en relación con el objeto	Audiencias: relación entre tipo de audienc...	Audiencias: celebradas en causas con violencia...
----------------------------	---	---	---	---	---	---

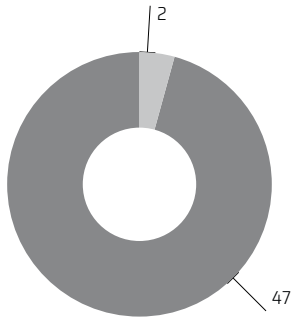
Relación entre la cantidad y el tipo de audiencias celebradas en causas con violencia de género

Objeto de la audiencia



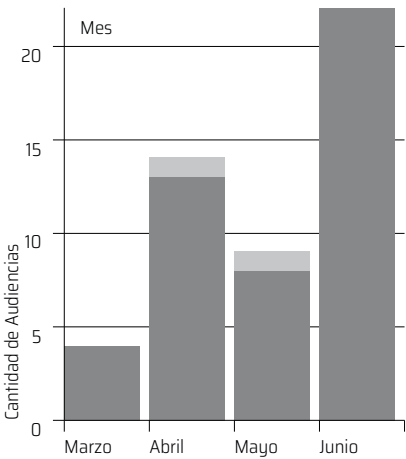
Modo de realización de las audiencias

Del 20 de marzo al 28 de junio 2020
Juzgado PCyF Nro. 13



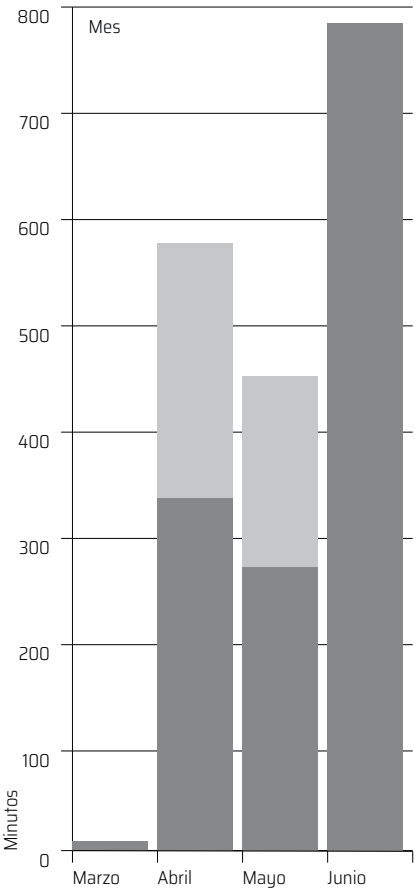
Audiencias totales celebradas por mes

Del 20 de marzo al 28 de junio 2020
Juzgado PCyF Nro. 13 de CABA



Minutos totales por mes de las audiencias celebradas

Del 20 de marzo al 28 de junio 2020
Juzgado PCyF Nro. 13 de CABA



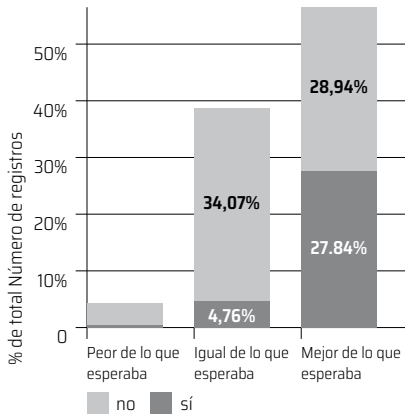
Modo de realización de la... Presencial Virtual **Recuento de...** 49

Encuesta de opinión: Ciudadanía

Experiencia	Experiencia 2	Expectativas y opinión	Decisión y fundamentos	Lenguaje utilizado
-------------	---------------	------------------------	------------------------	--------------------

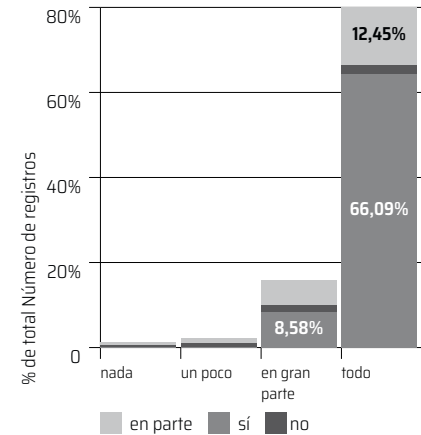
Relación entre la experiencia y el cambio de opinión sobre el Servicio de Justicia por Rol de participación

2. rol
Todo



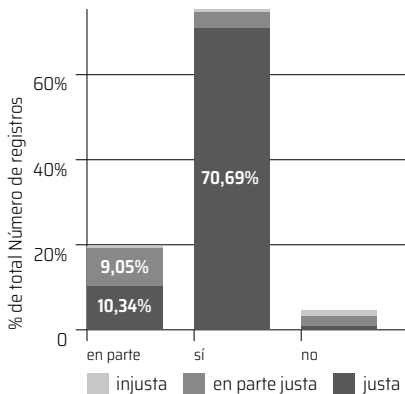
Relación entre la comprensión de los fundamentos de por qué tomó la decisión el/la juez/a y la consideración sobre si el conflicto ha sido resuelto por el sistema penal

7. ¿Considera que se resolvió el conflicto...

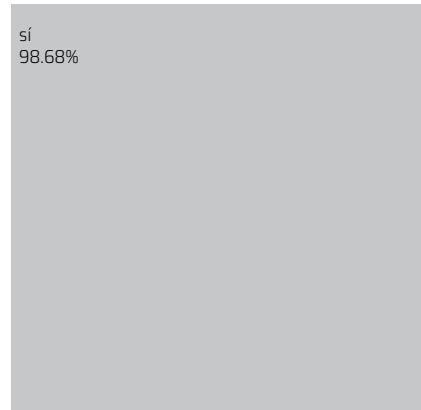


Relación entre la consideración sobre si el conflicto ha sido resuelto por el sistema penal y la percepción sobre lo justa/injusta de la decisión tomada por el/la juez/a

12. ¿Qué le pareció la decisión...



Comprensión de los fundamentos de la decisión



Manual de Procedimientos



https://drive.google.com/file/d/1ulLo_ag2p24s4vK1AigJvMTY2mTSYU8W/view