

XVIII Cumbre Judicial Iberoamericana, Asunción, Paraguay 2016
Grupo de trabajo:

Transparencia y seguridad jurídica para la legitimidad del Juzgador

TRANSPARENCIA Y SEGURIDAD JURIDICA PARA LA LEGITIMIDAD DEL JUZGADOR

En la realización del presente documento han intervenido los siguientes países:

Coordinación

Ecuador

Paraguay

Miembros del grupo de trabajo

Argentina

Bolivia

Chile

Honduras

México

Panamá

Venezuela

Uruguay

Elaborado en el marco de la XVIII Cumbre Judicial Iberoamericana “Hacia la consolidación de la Seguridad Jurídica, la cultura de paz y el desarrollo social”

Abril 2016

PRESENTACIÓN

La Cumbre Judicial Iberoamericana despliega acciones destinadas al fortalecimiento de los sistemas judiciales Iberoamericanos, facilitando la adopción de herramientas que permitan la construcción y el fortalecimiento de las políticas de Transparencia, Integridad y Rendición de Cuentas, como factores preponderantes para una Justicia de calidad, oportuna y accesible.

En un esquema de gobierno contemporáneo, en el cual el poder judicial forma parte del Estado y las juezas y jueces son actores fundamentales, es necesario que las decisiones judiciales y la administración de justicia gocen de legitimidad. Dentro de este mismo esquema, el cambio tecnológico y social, transforma al Derecho, que pasa de ser estático a convertirse en una construcción social y dinámica; requiriendo la publicidad de sus actos ante la comunidad local, nacional e internacional.

La decisión jurídica como herramienta de las juezas y jueces, por tanto, es parte de una alternativa que camina hacia la construcción de un derecho justo y que, por ende, debe gozar de legitimidad, la misma que, hay que aclarar, se nutre de las percepciones de la sociedad, más que de los resultados concretos de su accionar. Pues, según Suchman, *“la legitimidad es una percepción o suposición en el sentido en que representa una reacción de los observadores a la organización como ellos la ven; por lo tanto, la legitimidad es poseída objetivamente, pero creada subjetivamente. La legitimidad es socialmente construida en el sentido de que refleja una coherencia entre las conductas de la entidad legitimada y las creencias compartidas (o presumiblemente compartidas) de algún grupo social.”*

La respuesta de los Poderes Judiciales a las necesidades de la sociedad en materia de vigencia plena de los derechos humanos es uno de los factores claves, para la legitimación de la institución judicial y sus agentes. En este contexto, hay derechos humanos que resultan fundamentales para la democracia y la sociedad global que hoy vivimos. Entre ellos, destacan la Libertad de expresión y el derecho de acceso a la información, que junto a la presencia y actuación de los medios de comunicación social y el uso de las nuevas tecnologías para la comunicación resultan temáticas concurrentes y cada vez más desafiantes en un siglo que se caracteriza por la globalización del conocimiento y el alto impacto de la información en la vida cotidiana, en las relaciones dentro de la sociedad y entre las naciones. *La transparencia y el combate a la corrupción asimismo se ubican como demandas cada vez más relevantes desde la sociedad hacia las instituciones del Estado y esto no puede ser desatendido por los Poderes Judiciales.*

ANTECEDENTES.

Conforme a lo expresado en las reglas mínimas para la seguridad jurídica, aprobadas en la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana, Brasilia, 2008 en la Regla 2, numeral 3, establece que; *Se destaca que la corrupción constituye una fuente de inseguridad jurídica en algunos de los sistemas judiciales del área y que para combatirla es preciso fortalecer los mecanismos disponibles para su detección y corrección, mediante distintos procedimientos que tengan a su disposición así como la publicidad de las decisiones dictadas en ese sentido.* Entendemos que la transparencia, integridad y rendición de cuentas son factores fundamentales para la prevención de actos que atenten contra el estado social de derecho.

La Cumbre Judicial Iberoamericana, durante la XVI Asamblea General realizada en Buenos Aires, Argentina, ha aprobado las recomendaciones en materia de transparencia, rendición de cuentas e integridad de los sistemas de justicia iberoamericanos, que, en el capítulo primero de estas recomendaciones, en el objetivo específico D) ha establecido cuanto sigue: *“Generar todos los instrumentos necesarios para la implantación efectiva de tales nociones y cumplir los objetivos trazados”*.

Que, durante la XVII Asamblea General de la Cumbre Judicial Iberoamericana, realizada en Santiago de Chile, se han aprobado las Reglas e Indicadores de transparencia, rendición de cuentas e integridad y es su párrafo 37 expresa: *“Destacamos que el proceso de incorporación de dichos principios como valores fundamentales, requiere un marco conceptual claro y sistémico, plasmado en los planes estratégicos de los Poderes Judiciales, asumiendo la necesidad de contextualizarlos, definirlos y materializarlos dentro de los lineamientos estratégicos de cada sistema de justicia”*, en tal sentido, desarrollamos herramientas e iniciativas de reflexión, capacitación y sensibilización, que nos permitan evaluar los avances en estos temas.

Con razón se ha sostenido que el acceso a la información es un derecho de las personas y al mismo tiempo una exigencia de una sociedad democrática. Asimismo, la importancia de la libertad de prensa así como el desarrollo de medios libres constituyen instrumentos sustanciales para la democracia. Así lo señala UNESCO al hablar de que *“los medios de noticias libres, pluralistas e independientes contribuyen al empoderamiento, entendido como un proceso social, económico y político que resulta naturalmente de la mayor capacidad del público acceder y contribuir a la información creíble representando una pluralidad de opiniones, hechos e ideas”*

El sistema judicial debe constituirse en sustento eficaz para estos derechos, lo que podrá hacerlo profundizando en el abordaje moderno, amplio, progresista, innovador del papel que juegan en la sociedad del siglo XXI la libertad de expresión, de la libertad de prensa, del uso y acceso a los medios de comunicación social, de la libertad de información.

PROPÓSITO

A fin de alcanzar los objetivos propuestos e implementar efectivamente las reglas e indicadores en los sistemas de justicia, se propone generar un mapa de transparencia, como herramienta para los Poderes Judiciales iberoamericanos que permita establecer índices para la autoevaluación de los factores de transparencia, rendición de cuentas e integridad.

Este mapa permitirá la incorporación de acciones concretas en la planificación estratégica de cada sistema de justicia, a fin de fortalecer aquellos aspectos cuyos índices se encuentren en una línea de riesgo.

El “Mapa de Transparencia, Integridad y Rendición de Cuentas” deberá convertirse a futuro en una herramienta técnica, que permite visualizar a través de una calificación de factores, indicadores y variables cuantitativas, los niveles de aplicación de las reglas de Santiago, con la finalidad de determinar el grado de desarrollo alcanzado y a partir de este, establecer políticas, planes y programas que mejoren los niveles de transparencia, integridad y rendición de

cuentas a la ciudadanía por parte de los Poderes Judiciales y Consejos de la Magistratura de Iberoamérica.

El presente “Mapa de Transparencia, Integridad y Rendición de Cuentas” será un insumo a la Planificación Estratégica de los Poderes Judiciales. Pero el mismo se constituirá, no solo en herramienta para la planificación estratégica de los sistemas de justicia iberoamericanos, sino permitirá a las administraciones locales y nacionales, detectar debilidades internas y trabajar en mejoras específicas.

Esta iniciativa es implementada a fin de promover acciones para la lucha contra la corrupción al interior de los órganos de gestión, permitiendo mayor participación ciudadana en el control de lo público y particularmente ante la misión institucional de los órganos judiciales.

Además, promover el diálogo jurisprudencial entre las Cortes y Tribunales en torno a estas temáticas puede constituirse en un aporte concreto para la sensibilización, profundización y consolidación de derechos que son esenciales para la salvaguarda y desarrollo de la sociedad democrática. Los Poderes Judiciales precisan cada vez más profundizar el compromiso con la gente, con las libertades y derechos que permiten a ciudadanos y ciudadanas ser y sentirse protagonistas de su tiempo, empoderarse y asumir roles cada vez más consistentes como parte de la democracia participativa y pluralista.

I. INTRODUCCIÓN

En la lucha contra la corrupción, paralelamente al fortalecimiento de los sistemas de integridad, la transparencia y el acceso a la información pública, implican un cambio en el ambiente organizacional y sobre todo en las formas de gestión de la información pública, relativas a la producción, flujos, archivos, almacenamiento y presentación de la misma a la sociedad de una manera amigable y sencilla (al alcance de todos)

Los resultados a ser obtenidos, basados en las Reglas e Indicadores de Santiago, más que describir una situación actual, pretenden proveer a las instituciones involucradas una herramienta de medición sobre los niveles de logro en cuanto a la aplicación e implementación de normas, políticas, y procedimientos que establecen los niveles de eficiencia y eficacia institucional. Así como evaluar el estado de transparencia, integridad y rendición de cuentas que presentan las instituciones en forma de autoevaluación local y nacional.

Entre los principales aportes se destacan los siguientes:

- Facilita a la administración de justicia, la gestión administrativa, la comunicación e información, a una comparación consigo misma a nivel centralizado y sus localidades judiciales, analizando sus potencialidades y debilidades, constituyendo un elemento que permita el despliegue de planes de mejora continua en materia de fortalecimiento institucional y particularmente de brindar mayor acceso a la información de interés público en los procesos de su competencia.
- Incentiva una sana emulación y difusión de buenas prácticas entre las instancias

calificadas.

- Facilita a los órganos judiciales locales y nacionales, el diseño de planes de mejoramiento en su desempeño en los temas evaluados.
- Permite, que la ciudadanía pueda contar con referencias sobre el estado de la institucionalidad pública al interior de las circunscripciones judiciales y/o áreas de gestión de los Poderes Judiciales y Consejos de la Magistratura.

El presente proyecto no pretende ser un diagnóstico sobre los posibles niveles de corrupción en los sistemas de justicia iberoamericanos, por cuanto su intención está orientada a determinar en cierta medida “los niveles de riesgo de hechos y actos de corrupción” que podrían cometerse ante la ausencia de acciones correctivas a corto, mediano y largo plazo, por el estado actual de los “índices de transparencia, integridad y rendición de cuentas” establecidos en las Reglas e Indicadores de Santiago, sobre el modelo elaborado participativamente entre los poderes judiciales iberoamericanos.

Por ende, los instrumentos utilizados estuvieron orientados a determinar la aplicación de procesos normativos, informativos e institucionales, basados en las Recomendaciones de Buenos Aires y la Reglas e Indicadores de Santiago. La metodología, *-conlleva en algunos casos a verificar la existencia de documentos-*, pero no se analizan la veracidad de éstos.

Es decir, “se determina que toda la información recabada es cierta y fidedigna”.

Esto indica que los instrumentos a ser utilizados y aplicados no son una herramienta que identifica posibles focos de corrupción, sino establece la presencia de procesos que coadyuvan a incrementar la institucionalidad; y por ende, posibilitan una mayor distancia de quehaceres corruptos.

La verdadera utilidad, consiste en identificar e informar del estado actual de cada área analizada en la implementación de procesos imprescindibles para el buen funcionamiento institucional. Intenta dotar de instrumentos metodológicos que contribuyan a diseñar y elaborar los planes de transparencia y de lucha contra la corrupción al interior de los sistemas de justicia iberoamericanos, e impulsar las acciones de avance institucional al entorno de los Poderes Judiciales y Consejos de la Judicatura integrantes de la Cumbre Judicial Iberoamericana.

II. METODOLOGÍA EN LA APLICACIÓN DE INDICADORES

Tanto la investigación como la evaluación utilizan el lenguaje de las variables. En donde un indicador se define como una medición cuantitativa de variables o condiciones determinadas, a través de los cuales es posible entender o explicar una realidad, de donde se reconoce que los procesos y sus relaciones son cambiantes en el tiempo, por ende es posible observarlos y determinar su evolución.

Para el efecto, la presente investigación establece un orden único jerárquico para la aplicación y evaluación de resultados, el cual se presenta de mayor a menor en la

siguiente tabla.

a. Factor,
Se establece como factor el elemento final de análisis que determina el estado o situación de la dependencia objeto.
b. Indicador,
Se utiliza como elemento de medición cuantitativa de variables aplicadas a las muestras obtenidas.
c. Variable,
Es el elemento de medición, aplicado al objeto de análisis.

Las variables destinadas a medir los índices de transparencia, integridad y rendición de cuentas, fueron elaborados teniendo en consideración los acuerdos suscritos por la los Poderes Judiciales y Consejos de la Judicatura, integrantes de la Cumbre Judicial Iberoamericana, en cuanto a las Reglas e Indicadores de transparencia, integridad y rendición de cuentas aprobadas por la XVII Asamblea realizada en la ciudad de Santiago de Chile en el año 2014, la calificación utilizada para cada variable se realizó sobre una ponderación total asignada a cada factor, entre los representantes de los países que integran el presente grupo de trabajo, realizando ajustes en aspectos relacionados a la utilización de herramientas y aplicaciones informáticas.

1. FACTORES INSTITUCIONALES (Nociones, Declaración de Buenos Aires 2012)

- a. Transparencia,** consiste, en su aspecto activo, en la carga que se impone a los órganos del estado, y en esta perspectiva al Poder Judicial, y en su caso, al Consejo de la Magistratura de cada país, para mantener a disposición permanente del público a través de sus sitios electrónicos y otros medios, la información relevante de su gestión y de sus integrantes, en forma completa, actualizada y con fácil acceso, sin mediar requerimiento alguno. Y, en otra perspectiva, en su aspecto pasivo, en el derecho de toda persona o institución interesadas, a solicitar, acceder y recibir la información que obre en poder de estos órganos públicos, con la consiguiente obligación del órgano de proporcionar la información requerida. Todo ello por medio de un procedimiento administrativo adecuado que contemple acciones de reclamo ante la entrega indebida de información o su rechazo infundado. La transparencia tiene una dimensión externa, cuyos destinatarios son quienes no integran la administración de justicia; y otra interna, que focaliza el acceso y la difusión de la información a todos aquellos que sí la integran. Ambas dimensiones, externa e interna, se relacionan con la transparencia activa y pasiva, por la adecuada interacción que se produce al interior de la administración de justicia, y entre ésta y sus destinatarios.
- b. Rendición de Cuentas,** consiste esencialmente en el análisis y tratamiento de la información existente, por medio de: 1) la explicación del origen, uso y aplicación de los fondos a disposición de la administración de justicia; 2) la confección y aplicación de los indicadores relevantes de la gestión jurisdiccional y administrativa; y 3) el control de la finalización de los procesos, tramitados con las debidas garantías y en un plazo razonable.
- c. Integridad,** La integridad se refiere a: 1) los lineamientos éticos indispensables

para el recto ejercicio de las funciones propias de la administración de justicia; 2) la explicitación de los mecanismos de acceso a la judicatura y demás cargos de la administración de justicia, y 3) la adecuada regulación de los procedimientos disciplinarios, evaluación de desempeño y promoción, en su caso, de dichos cargos.

2. ELABORACION DE INDICES DE TRANSPARENCIA

Una vez establecida la metodología de medición a ser utilizada, se procedió a la elaboración de las tablas de factores, indicadores y variables, las cuales fueron presentadas en dos rondas de talleres a los representantes de los países involucrados en la mesa de trabajo.

Los representantes de Ecuador y Paraguay, como coordinadores de la iniciativa, solicitaron a las instancias presentes se sirvan analizar los factores propuestos, éstas en algunos casos sugirieron la inclusión de otras variables en determinados indicadores, las cuales fueron incluidas en su totalidad, situación que requirió el ajuste del factor afectado.

A continuación se presentan los detalles en la elaboración de las tablas de factores, indicadores y variables y la calificación asignada. (Por favor André, agregar las tablas por factor y puntajes totales por regla e indicador)

La asignación de puntaje se realizó bajo criterios homogéneos. Este procedimiento es particularmente relevante cuando las respuestas tienen que calificarse con grados del total y no simplemente bajo la dicotomía de asignar el total o de no asignar ningún punto. La gradación en la asignación de puntos permite registrar el sentido de proceso de una serie de variables de los indicadores.

Con este instrumento de medición, se procedió a la asignación de las puntuaciones para cada variable y posteriormente a la ponderación de los resultados totales por indicador y factor.

La puntuación finalmente obtenida por las áreas es el resultado de las respuestas al cuestionario a ser aplicado, documentación de validación a ser entregada.

CAPACITACIÓN ESPECIALIZADA, DERECHO AL ACCESO A LA INFORMACIÓN.

Proponemos un diálogo jurisprudencial productivo, participativo, amplio e innovador entre los Poderes Judiciales así como la interacción y el intercambio de experiencias institucionales, buenas prácticas en torno a estos temas, a fin de generar un protagonismo concreto y un aporte misional eficaz de la Justicia, para el efectivo goce, vigencia y desarrollo de derechos que son consustanciales al sistema republicano y democrático, y tienen el efecto positivo de promover la efectiva participación de la ciudadanía en el manejo de la cosa pública.

ANEXOS. (Aportes para el documento final)

- 1. Catálogo de Buenas Prácticas.**
 - a. **Transparencia.**
 - b. **Rendición de Cuentas**
 - c. **Integridad**
- 2. Capacitación especializada y diálogo jurisprudencial (Apoyo de UNESCO)**
 - a. **Programa de estudio validado por las Escuelas Judiciales.**
 - b. **Informe de encuesta a Escuelas Judiciales.**
 - c. **Recursos en línea sobre jurisprudencia destacada.**
- 3. Formularios y planillas.**
 - a. **Metodología de recolección de datos.**
 - b. **Planilla matriz de análisis de datos.**
 - c. **Formulario de relevamiento de factores de transparencia, integridad y rendición de cuentas.**
 - d. **Formulario de Buenas Prácticas.**
- 4. Normativa**
 - a. **Reglas Mínimas de Seguridad Jurídica, Brasilia, Brasil 2008**
 - b. **Recomendaciones de Buenos Aires, Argentina 2012**
 - c. **Reglas e indicadores de Santiago, Chile 2014**