



GRUPO TRANSPARENCIA
Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

CUADERNILLO NO. 2

ÍNDICE DE

TRANSPARENCIA

PASIVA



Red
Internacional
Justicia
Abierta



Presentación

LA RED INTERNACIONAL DE JUSTICIA ABIERTA (RIJA) SE CREÓ EN 2020 CON EL OBJETIVO DE COORDINAR ESFUERZOS DE DIFERENTES PERSONAS QUE TRABAJABAN EN TEMAS DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN, DATOS ABIERTOS Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA JUSTICIA. A PESAR DE HABER COMENZADO ACTUAR EN CONTEXTO DE PANDEMIA, HOY CUENTA CON MÁS DE 400 MIEMBROS DE LA REGIÓN AMERICANA Y TRABAJA PARA PROMOVER LA COOPERACIÓN, EL DIÁLOGO Y EL INTERCAMBIO DE EXPERIENCIAS PARA EL DESARROLLO DE INICIATIVAS Y POLÍTICAS EN MATERIA DE JUSTICIA ABIERTA.

RIJA ABORDA SUS OBJETIVOS A TRAVÉS DE SEIS GRUPOS TEMÁTICOS ESPECIALIZADOS: DATOS ABIERTOS, TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, PARTICIPACIÓN Y ACCESO A LA JUSTICIA, TECNOLOGÍA, CAPACITACIÓN Y JUSTICIA AMBIENTAL ABIERTA.

UNO DE LOS PROPÓSITOS CENTRALES DE RIJA ES IDENTIFICAR Y OFRECER HERRAMIENTAS Y CONOCIMIENTOS TÉCNICOS PARA MEJORAR LAS CAPACIDADES DE LOS PODERES JUDICIALES QUE LLEVAN ADELANTE REFORMAS ORIENTADAS A LA JUSTICIA ABIERTA.

EN ESTE SENTIDO, CON ESTE CUADERNILLO -QUE FORMA PARTE DE UNA COLECCIÓN DE PUBLICACIONES QUE RIJA PONE A DISPOSICIÓN DE LA COMUNIDAD DE JUSTICIA ABIERTA- PRESENTAMOS EL ÍNDICE DE TRANSPARENCIA PASIVA (ITP).



Índice

| | |
|--|----|
| Introducción..... | 3 |
| El Acceso a la Información como Derecho Humano: Fundamentos y principios..... | 4 |
| El acceso a la información pública..... | 5 |
| ¿Qué significa que sea un derecho instrumental?..... | 6 |
| Principios del derecho de acceso a la información pública..... | 6 |
| Solicitud de acceso a la información..... | 9 |
| El derecho de acceso a la información pública en el contexto de los Poderes Judiciales..... | 10 |
| Fundamentación del índice de Transparencia Pasiva (ITP)..... | 13 |
| Metodología del índice de Transparencia Pasiva (ITP)..... | 14 |
| ¿Qué revela el índice de Transparencia Pasiva (ITP)?..... | 18 |
| La replicabilidad..... | 19 |



Introducción

El índice de transparencia pasiva brinda la oportunidad a las instituciones judiciales participantes de realizar una autoevaluación de su desempeño en relación con las respuestas a las solicitudes de acceso a la información pública que les son dirigidas. Este enfoque permite la identificación de áreas de mejora a través de la sistematización de datos, lo que a su vez facilita la optimización de aspectos que puedan estar generando deficiencias en el proceso de acceso a la información y, por consiguiente, en el ejercicio efectivo de este derecho. También permite que cualquier persona pueda conocer la manera en que están implementando las normativas específicas en los diferentes poderes judiciales.

Cabe destacar que este índice también contribuye al compromiso asumido por los Estados de América Latina y el Caribe durante la IX Cumbre de las Américas celebrada en 2022. En este evento, los Estados se comprometieron a "identificar, desarrollar y mantener estadísticas, incluyendo su desglose por género y otras variables pertinentes, para evaluar la efectividad e impacto de las políticas de transparencia y acceso a la información, y proporcionar acceso público a estas estadísticas para su evaluación independiente".

La recolección de datos es una práctica indispensable que permite tomar decisiones de política pública basadas en evidencia sólida y confiable.



EL ACCESO A LA INFORMACIÓN COMO DERECHO HUMANO: FUNDAMENTOS Y PRINCIPIOS

TODAS LAS PERSONAS TIENEN DERECHO A ACCEDER A INFORMACIÓN PÚBLICA. ESTO ES, A CUALQUIER INFORMACIÓN QUE PRODUZCA, TENGA O GUARDE EL ESTADO U OTRA INSTITUCIÓN SI HUBIERA SIDO PRODUCIDA CON FONDOS PÚBLICOS.

El acceso a la información pública

En tanto existe la obligación de los/as funcionarios/as de todos los poderes y representantes de dar cuenta de sus actos, el acceso a la información se configura como un elemento esencial para el mejor funcionamiento de las instituciones democráticas y para promover su transparencia.

Además, el acceso a la información es crucial para aumentar la capacidad de tomar decisiones informadas y responsables, tanto en la esfera privada como en la participación activa en la vida comunitaria.

El derecho del acceso a la información pública es clave en la protección de múltiples derechos individuales y colectivos cuya garantía robustece a los sistemas democráticos y, como dijimos, dota de transparencia a la gestión pública.



En el marco jurídico del sistema interamericano, el derecho de acceso a la información es uno de los derechos fundamentales amparado en la Convención Americana de Derechos Humanos y en la Carta Democrática Interamericana.

¿Qué significa que sea un derecho instrumental?

Además de ser un derecho en sí mismo, también se considera un derecho instrumental, ya que facilita el ejercicio de otros derechos humanos, el desarrollo económico y la gobernabilidad. Por ejemplo, resulta esencial para los grupos más vulnerables, quienes pueden utilizarlo para conocer cómo acceder a los servicios de justicia, realizar trámites, acceder a defensorías y fiscalías o presentar denuncias.



Principios del derecho de acceso a la información pública

El derecho de acceso a la información pública se centra en una serie de principios rectores establecidos, por ejemplo, en la Ley Modelo Interamericana 2.0 de Acceso a la Información Pública, adoptada por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en 2020. Esta ley, que actualiza la elaborada en 2010, es una hoja de ruta para muchos países latinoamericanos que vienen desde hace dos décadas aprobando leyes de acceso a la información pública para sus países.

Estos principios internacionales -que las normas y su respectiva implementación deben respetar- destacan:

1) Publicidad: La publicidad de la información es la regla y el secreto es la excepción. Esto quiere decir que toda la información en poder del Estado se presume pública, salvo las excepciones taxativamente previstas en las normas que regulan el derecho.

3) Informalismo: no debe haber reglas que limiten su ejercicio por cuestiones formales. Es decir, no se puede rechazar un pedido de información por cuestiones como la redacción de la nota, el lugar de presentación, la falta de exactitud, etc.

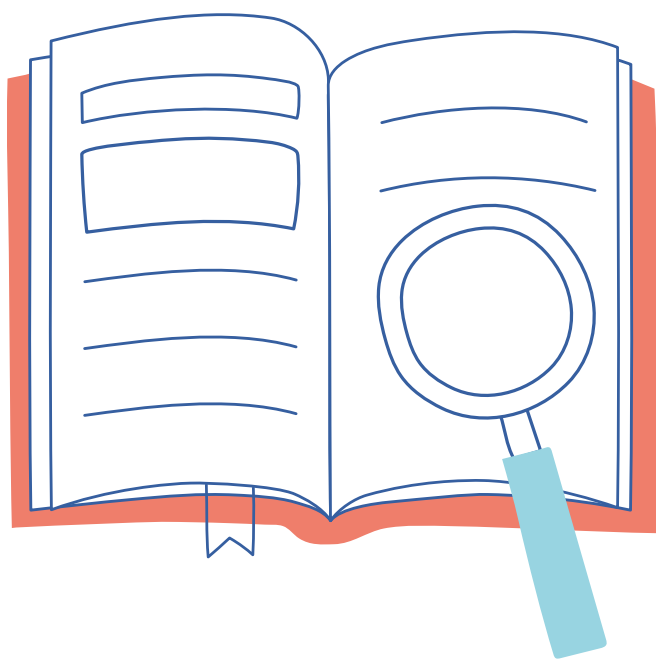
5) Formatos abiertos: la información debe ser accesible en formatos electrónicos abiertos, que faciliten su procesamiento por medios automáticos que permitan su reutilización o su redistribución por parte de terceros.

2) No discriminación: Todas las personas tienen el mismo derecho a solicitar y recibir información pública en condiciones de igualdad, sin exigir explicación de la causa o motivo de la solicitud.

4) Completitud: la información debe publicarse de forma completa, con el mayor nivel de desagregación posible y por la mayor cantidad de medios disponibles.



6) Disociación: un mismo documento puede contar con información pública y con información que esté sujeta a las excepciones previstas por ley. Aquellas secciones que correspondan a información exceptuada deben ser tachadas, ocultadas o disociadas antes de ser entregada.



10) In dubio pro petitor: ante dudas acerca de las interpretaciones de las normas de acceso a la información, siempre se debe actuar en favor de la mayor vigencia y alcance del derecho a la información.

7) Máxima premura: la información debe ser entregada con la máxima celeridad y en tiempos compatibles con la preservación de su valor. Es decir, si la respuesta a la solicitud llega tarde, la información podría perder su utilidad

8) Gratuidad: el acceso a la información debe ser gratuito.

9) Alcance limitado de las excepciones: los límites al derecho de acceso a la información pública deben ser excepcionales, establecidos previamente por ley y formulados en términos claros y precisos. Es responsabilidad de los organismos a cargo demostrar la validez de cualquier restricción al acceso a la información.

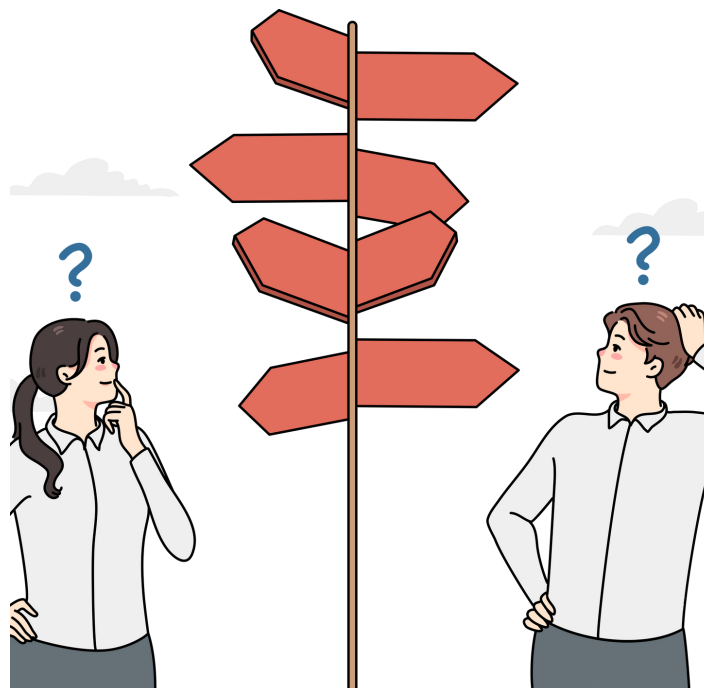
11) Buena fe: para garantizar el efectivo ejercicio del acceso a la información es fundamental que el Estado actúe de buena fe, es decir, que aseguren la estricta aplicación del derecho, brinden los medios de asistencia necesarios a personas que solicitan información y promuevan la cultura de transparencia.

Solicitud de acceso a la información

Uno de los mecanismos universales de ejercicio del derecho es la “**solicitud de acceso a la información**”. Esto es: la forma en que las autoridades públicas receptionan las preguntas que realiza la ciudadanía sobre la información que está en manos del Estado.

Esta herramienta puede variar de acuerdo a la legislación e incluso la práctica de cada país. En los últimos años, gracias a los adelantos tecnológicos y la digitalización de las administraciones públicas, más la aceleración de procesos digitales que trajo la pandemia, las solicitudes online fueron las más populares.

Con casi dos décadas de práctica en el ejercicio del derecho de acceso a la información y la promulgación de leyes en la mayoría de los países latinoamericanos, estamos en condiciones de poder mirar más en detalle cómo es la respuesta de los organismos judiciales a los pedidos de acceso a la información pública, esto es cómo es la performance en transparencia pasiva de la justicia.



En este sentido es que nos hemos propuesto construir el **Índice de Transparencia Pasiva**.



EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL CONTEXTO DE LOS PODERES JUDICIALES **EL ÍNDICE DE TRANSPARENCIA PASIVA (ITP)**

LA INFORMACIÓN PÚBLICA NO SÓLO ES NECESARIA PARA CONTAR CON INSTITUCIONES TRANSPARENTES O PARA PODER EXPRESARNOS LIBREMENTE DE MANERA FORMADA. TAMBIÉN ES ÚTIL PARA EL EJERCICIO DE OTROS DERECHOS FUNDAMENTALES, COMO LA SALUD, LA EDUCACIÓN O EL ACCESO A LA JUSTICIA.

El acceso a la información pública permite conocer el alcance y la interpretación que los/as jueces/as hacen de los derechos constitucionales, los fallos que sirven de jurisprudencia, el actuar de los magistrados, el control de los fondos públicos en los ámbitos judiciales.

Inicialmente, las normas de acceso a la información pública en la región se centraron en los poderes ejecutivos, dejando de lado al Poder Judicial. Sin embargo, a medida que se avanzó en la implementación de estas normativas y la ciudadanía comenzó a exigir que los poderes judiciales rindieran cuentas, se incluyeron disposiciones específicas para estas instituciones.



Es importante destacar que parte de la información manejada por los poderes judiciales no es de naturaleza administrativa y que tiene otro tratamiento que debe ser mirado a la luz de la garantía de otros derechos como el de protección de datos personales y del debido proceso. De todos modos, las instituciones judiciales deben estar expuestas a la luz pública porque son parte indivisible del sistema republicano y tienen el deber de rendir cuentas.

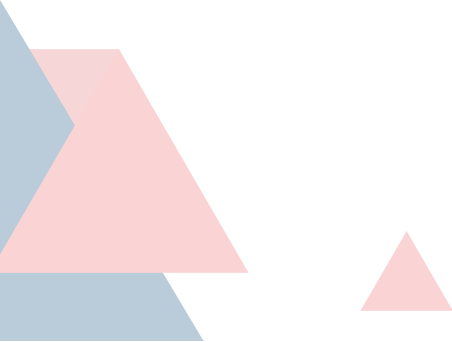
Sin embargo, de los tres poderes del Estado es el que menos lo ha hecho. Existe una percepción de que la información del Poder judicial es reservada o que solo pueden acceder a ella las partes intervinientes en un litigio. Pero esto no es así, las instituciones de justicia manejan fondos públicos y deben estar expuestas al escrutinio de la ciudadanía igual que cualquier otro poder.



Esta falta de transparencia asociada a la Justicia puede ser una de las causas por la que la mayoría de las mediciones sobre calidad de las instituciones, estado de derecho o confianza pública arrojan malos resultados para el poder judicial y su relación con la población. El informe de Latinobarómetro de 2020, por ejemplo, indica que más del 70% de las personas tienen ninguna o poca confianza en el Poder Judicial.

Por eso, desde RIJA, proponemos herramientas que ayuden a los poderes judiciales a adoptar este paradigma de apertura, transparencia y participación que ya se viene implementando en los otros poderes del Estado. Es decir, avanzar en una Justicia Abierta.

La existencia de más organizaciones públicas, sobre todo en los ámbitos judiciales, dispuestas a comprometerse en procesos de apertura y participación permite a la sociedad civil, la academia y también al sector privado contar con más y diversas opciones a la hora de sumar su aporte, expertise y demandas a los procesos de diseño e implementación de iniciativas públicas.



Fundamentación del Índice de Transparencia Pasiva (ITP)

La información, en su esencia, constituye un bien público que debe ser generado, resguardado y gestionado de manera adecuada. La sistematización de esta información con el fin de producir evidencia que respalde la toma de decisiones representa una práctica fundamental que debería ser adoptada por todos los actores que operan en el ámbito público.

En materia de acceso a la información, el trámite de las solicitudes depende, en general, de los sistemas de procesamiento de expedientes que cada organización aplique en su interior. Estos sistemas pueden variar en complejidad y en la capacidad de proporcionar datos estadísticos precisos relacionados con pedidos de información que permitan un análisis en profundidad.

El diseño e implementación del ITP busca llenar este vacío, que muchas veces existe, poniendo a disposición de la comunidad una herramienta de producción de evidencia indispensable para la elaboración e implementación de políticas públicas. En este sentido, este índice pretende constituirse en un proceso de mejora continua, ya que, para su construcción, se han definido las mejores prácticas que deben seguir las áreas que brindan respuestas a los pedidos de acceso a la información pública. Este es un método que -a partir de su aplicación- permitirá visualizar los procesos que se deben mejorar, y a su vez -con la aplicación sostenida en el tiempo- otorga la posibilidad de monitorear los avances respecto de la garantía de acceso a la información por parte de la ciudadanía.

Por último, la publicación del ITP en formatos abiertos no solo garantiza el acceso a la información de manera más amplia, sino que también fomenta su reutilización para la generación de nuevos datos y análisis. Además, sirve como modelo para que otros poderes judiciales puedan adoptar esta metodología en sus propios procesos, promoviendo así una cultura de transparencia y mejora continua en el acceso a la información pública.

Metodología del Índice de Transparencia Pasiva (ITP)

Durante el año 2021, el Grupo de Transparencia y Acceso a la Información de RIJA se dedicó al desarrollo meticuloso de la metodología que sustenta el ITP, con el propósito fundamental de cuantificar los procesos relacionados con la respuesta a las solicitudes de información. El ITP representa una herramienta esencial para la mejora continua y establece las mejores prácticas para los operadores judiciales que se encargan de gestionar las respuestas a solicitudes de acceso a la información pública.


El proceso metodológico se inició a partir de la necesidad de alcanzar un consenso sobre la definición teórica de la transparencia pasiva en el ámbito de los poderes judiciales. En este contexto, la transparencia pasiva se definió como: “un mecanismo de acceso a la información pública, donde el Poder Judicial tiene la obligación de responder y entregar los documentos y/o la información pública generada respecto del proceso de gestión y administración del servicio de justicia, que se encuentre en su poder, bajo su custodia o control, y a requerimiento de cualquier persona”.

A partir de esta definición consensuada, se procedió a la identificación de las diversas dimensiones que debían integrar el ITP. En este sentido, se establecieron cuatro bloques temáticos: Rasgos Estructurales, Requerimientos, Respuestas y Tiempos. Para cada uno de estos bloques, se definieron variables específicas que proporcionarían una visión completa de cada dimensión.

Para ilustrar con mayor claridad, a continuación se presenta un desglose de las dimensiones y variables incluidas en el ITP:

| Dimensión | Variable |
|-------------------|---|
| Estructura | Existencia de manuales o protocolos. |
| | Tipos de procesos existentes. |
| | Existencia de un repositorio público de respuesta. |
| | Existencia de autoridad de aplicación. |
| | Existencia de órgano garante. |
| | Existencia de autonomía presupuestaria. |
| | Recursos adecuados. |
| | Cantidad de recursos presentados ante el órgano garante. |
| | Cantidad causas iniciadas por la vía judicial para el reclamo de las denegatorias en la entrega de información. |
| | Formato preestablecido para requerir información (formularios). |
| | Formatos preestablecidos excluyentes para las solicitudes. |
| | El formulario requiere verificación de identidad del requirente. |

| Dimensión | Variable |
|-----------------------|--|
| Requerimientos | Requerimiento pertinente con mi organismo |
| | Contaba con la información requerida |
| Respuestas | Incluyó pedido de prórroga. |
| | Tipo de información entregada. |
| | Tipos de respuesta. |
| | Tipos de formatos de la información entregada. |
| | Respuesta recurrida ante el órgano garante. |
| | Respuesta recurrida ante órgano judicial. |
| | Dentro del plazo legal. |
| Construidas | Tasa de entrega parciales. |
| | Tasa de entregas completa. |



Una vez que se definieron las dimensiones y variables para el análisis, se procedió a la operacionalización de dichos elementos. Esto implicó una definición teórica detallada de cada variable y la especificación de las categorías posibles que cada variable podría asumir en relación con cada solicitud de acceso a la información.

Además, se crearon tasas basadas en variables individuales para integrar en el índice total. Finalmente, se realizó una selección cuidadosa de las variables que se incluirían en el Índice para garantizar su relevancia y utilidad.

La construcción del ITP también requirió la obtención de consensos sobre el peso relativo de cada dimensión y variable en el índice general. Este proceso se basó en un enfoque colaborativo que permitió establecer valores de ponderación para cada bloque o dimensión y para cada variable individual.

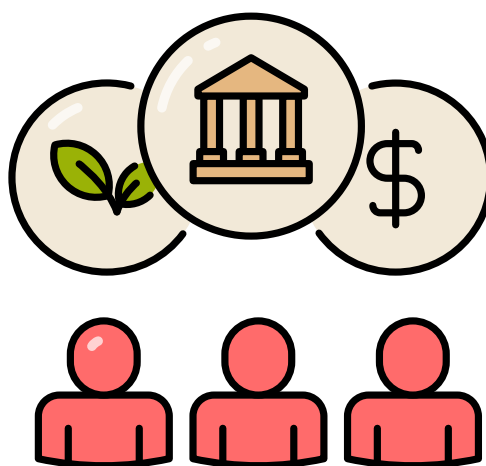
En el contexto del diseño metodológico previamente delineado, también se llevó a cabo la creación de una sólida base de datos. Esta base permitió a los participantes registrar minuciosamente cada uno de los pedidos de acceso que habían recibido. Además, se desarrollaron manuales de carga de datos exhaustivos para garantizar la uniformidad en la recopilación de información. Se impartió capacitación especializada a los usuarios para que pudieran utilizar eficazmente el sistema. Asimismo, se brindó un soporte constante para responder a las consultas que surgieran durante el proceso de carga de datos, asegurando así la calidad y precisión de la información recopilada.

El Índice de Transparencia Pasiva representa un enfoque metodológico robusto para evaluar la capacidad de los poderes judiciales para gestionar solicitudes de acceso a la información pública de manera transparente y eficiente.

¿Qué revela el Índice de Transparencia Pasiva (ITP)?

El Índice de Transparencia Pasiva brinda acceso a información de relevancia acerca del estado de garantía del acceso a la información pública en la región, de una manera rápida, georreferenciada, accesible y en tiempo real. Mediante este índice, es posible identificar qué países participantes poseen leyes de acceso a la información pública, así como la presencia o ausencia de órganos garantes y autoridades de aplicación en cada uno de ellos. Además, se permite explorar el diseño institucional de los organismos judiciales participantes para determinar la ubicación de las autoridades de aplicación o las áreas específicas encargadas de tramitar las solicitudes.

Este índice permite detallar los rasgos estructurales que cada país posee para satisfacer la demanda de solicitudes de acceso a la información pública. Se analiza la adecuación de los recursos disponibles en términos de personal, recursos materiales, tecnológicos y presupuesto.



En cuanto a la demanda de solicitudes de acceso a la información pública, el ITP ofrece una caracterización cuantitativa y cualitativa. Se proporciona información sobre la cantidad de solicitudes recibidas por organismo y período, los temas solicitados, la complejidad de las preguntas y la divulgación de las respuestas.

En relación con los procesos implementados para responder a las solicitudes de información, este índice informa sobre los tipos de respuestas proporcionadas, sus formatos, los pedidos de prórroga y el tiempo transcurrido hasta que la respuesta llega al solicitante.

Finalmente, las variables recopiladas permiten analizar la correlación entre los procesos implementados y las respuestas efectivamente otorgadas. Esto posibilita identificar qué subprocesos podrían mejorarse para aumentar la satisfacción de las personas o instituciones que han solicitado información pública a los organismos de los países participantes.



La Replicabilidad

El diseño y la presentación de datos del Índice de Transparencia Pasiva permiten que esta herramienta de apertura y transparencia esté al alcance de todas las instituciones judiciales, así como de la sociedad civil y la academia que deseen replicarla. El objetivo de RIJA es contribuir a la creación de más instrumentos que faciliten la sistematización, registro, transparencia y evaluación de los procesos mediante los cuales las personas solicitan información a los poderes del Estado y cómo responden las entidades judiciales públicas.

Como se mencionó al principio de este cuadernillo, el acceso a la información pública es un derecho humano que todas las instituciones públicas deben garantizar. Pero también, esta garantía será mayor cuanto más grande sea la comunidad que impulsa que las normas se implementen adecuadamente y se permita el efectivo ejercicio de este derecho.

El ITP propone cubrir una carencia que existe en muchas instituciones, permitiendo evaluar y mejorar los procesos internos. Asimismo, arroja resultados, buenas prácticas y áreas de mejora a partir de su usabilidad.

Grupo de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Mail: info@redjusticiaabierta.org

Autoras del documento: Eugenia Braguinsky,
Valeria Quiroga e Inés Selwood.

Diseño y comunicación: Paula Uribe