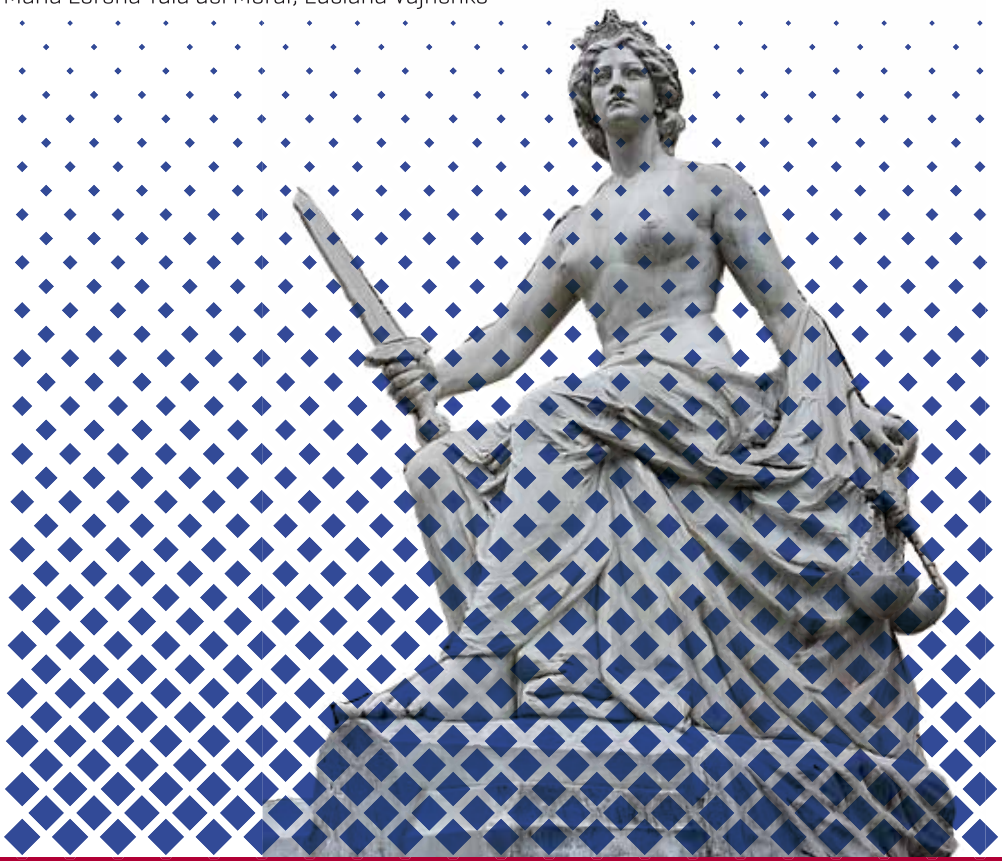
COLECCIÓN JUSTICIA ABIERTA

JUSTICIA ABIERTA

Coordinador: Mariano Heller

María del Carmen Battaini; Gisela Candarle; Ana Casal; Pablo Casas; Romina Colman; Hernán Charosky; Alberto Dalla Via; Sofía del Carril; Victoria Eizaguirre; Germán Emanuele; Alejandro Fernández; Marcelo Giullitti; Ricardo Gómez Diez; Mariano Heller; Álvaro Herrero; Luis Lozano; Jessica Malegarie; Antonela Mandolesi; Carlos Mas Velez; Hernán Najenson; Yasmín Quiroga; Sebastián Pilo; Paula Mariana Rómulo; Inés Selvood; Maximiliano Sheehan; Andrés Snitcofsky; María Lorena Tula del Moral; Luciana Vajnenko



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

JUS BAI RES EDITORIAL

Justicia Abierta

www.editorial.jusbaires.gob.ar
editorial@jusbaires.gob.ar
fb: /editorialjusbaires
Av. Julio A. Roca 534 [C1067ABN]
+5411 4011-1320

Sello Buen Diseño argentino

Heller, Mariano
Justicia abierta / Mariano Heller. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Editorial Jusbaires, 2019.
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-987-768-111-6

1. Derecho. I. Título.
CDD 346.001

© Editorial Jusbaires, 2019
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:
Vanesa Ferrazzuolo

Miembros:
Alberto Maques
Alejandro Fernández
Lidia Ester Lago
Esteban Centanaro
Silvina Manes
Alejandra García

Editorial Jusbaires
Coordinación General: Alejandra García
Dirección: Gerardo Filippelli
Edición: Martha Barsuglia y María del Carmen Calvo
Corrección: Daniela Donni, Leticia Muñoa, Mariana Palomino y Julieta Richiello
Coordinación de Arte y Diseño: Mariana Pittaluga
Maquetación: Carla Famá

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 2019

Presidente

Alberto Maques

Vicepresidente

Alejandro Fernández

Secretaria

Lidia Ester Lago

Consejeros

Raúl Alfonsín
Silvia Bianco
Vanesa Ferrazzuolo
Anabella Hers Cabral
Darío Reynoso
Marcelo Vázquez

Administrador General

Luis Hernando Montenegro

ÍNDICE

Prólogo
Alberto Maques..... 11

CAPÍTULO I
JUSTICIA ABIERTA. DEFINICIONES Y ALCANCES. DESAFÍOS

La Justicia Abierta: una oportunidad democrática
Pablo Casas, Antonela Mandolesi y Yasmín Quiroga..... 17

El diálogo como herramienta de cambio
Hernán Charosky, Sofía del Carril y Victoria Eizaguirre..... 27

Justicia Abierta y sociedad civil. El "tire y afloje" en la rendición de cuentas
Germán Emanuele..... 43

Los principales desafíos en materia de Justicia Abierta
Mariano Heller y Carlos Mas Velez..... 61

De la Justicia Transparente a la Justicia Abierta: nuevo paradigma, mismos desafíos
Álvaro Herrero..... 71

La transparencia como pilar del Estado de derecho
Luis Lozano..... 107

Camino a una Justicia Abierta
Hernán E. Najenson..... 115

CAPÍTULO II
BUENAS PRÁCTICAS EN MATERIA DE JUSTICIA ABIERTA

Poder Judicial de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. Nuestra historia en materia de planificación
María del Carmen Battaini..... 125

Ciudadanía, Acceso y Cocreación: proyecto de visualización del proceso penal de la CABA
María Antonela Mandolesi y Andrés Snitcofsky..... 139

Justicia Abierta en el Consejo de la Magistratura del Poder Judicial de la Nación
Ricardo Gómez Diez y Luciana Vajnenko..... 147

JusBaires Abierto: el portal de gobierno abierto del Consejo de la Magistratura de la CABA
Inés Selvood..... 161

Buenas prácticas para garantizar el derecho a comprender
María Lorena Tula del Moral..... 171

CAPÍTULO III
DATOS ABIERTOS EN LA JUSTICIA

Periodismo y Justica Abierta: aprendizaje, casos y desafíos
Romina Colman..... 199

Acceso a la información pública y difusión de datos abiertos en materia electoral
Alberto Ricardo Dalla Via..... 217

La "fase" digital en tiempos de Justicia Abierta
Alejandro Fernández..... 233

Principios para una Justicia Abierta. La importancia de los datos personales en los procesos de apertura
Paula Mariana Rómulo..... 249

Trayectorias e iniciativas en materia de gobierno abierto y *open data* en el sistema penitenciario argentino
Maximiliano Sheehan..... 279

CAPÍTULO IV
GOBIERNO ABIERTO COMO HERRAMIENTA DE ACCESO A LA JUSTICIA

Acceso a la justicia, Gobierno Abierto y políticas judiciales
Gisela Candarle..... 323

Justicia Abierta y acceso a la justicia
Ana Casal..... 333

Justicia Abierta es la que nos deja acceder. La agenda del Acceso a la Justicia en la CABA
Marcelo Giullitti y Sebastián Pilo..... 349

Acceso comunitario a la Justicia. Lecciones aprendidas de una experiencia de Justicia Abierta
Jessica Malegarie..... 361

Prólogo

La obra cuyo prólogo me honra realizar es magnífica no solo por la claridad, la calidad y el profesionalismo de los autores y los temas abarcados, sino también por el momento de gran madurez que atraviesa nuestra sociedad, que exige cada día más trasparencia, acceso a la información y participación ciudadana en la gestión del Poder Judicial.

Se han desarrollado cuatro ejes: Justicia abierta –definiciones y alcances–, Buenas prácticas en materia de Justicia abierta, Datos abiertos y justicia, y Gobierno abierto como herramienta de acceso a la justicia, desenvolviendo los mecanismos necesarios para garantizar la mayor transparencia de gestión, para permitir el acceso total a la información y para fortalecer los canales de participación ciudadana, todo ello con el propósito de consolidar una administración de justicia aún más transparente, accesible y receptiva, y tener una justicia de calidad para toda la ciudadanía.

La sociedad avanza en el camino correcto, involucrándose activamente en la formulación de políticas públicas, exigiendo la rendición de cuentas y el compromiso para resolver problemas, y ello se recepta en diferentes herramientas que permiten el acceso a datos de las autoridades, de sus antecedentes, de la ejecución de presupuestos y de estadísticas, que promueven claramente una mayor participación de los ciudadanos en la gestión de lo público.

En los diferentes capítulos de esta obra, se puede apreciar el intenso trabajo y el esfuerzo realizado, así como la decisión política de mejorar la calidad de las instituciones, a fin de lograr que resulten más eficaces, responsables e inclusivas.

El Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 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, entre quienes se destacan, por ejemplo, el permanente trabajo que realizan las Secretarías de Políticas Judiciales y de Planificación con Jusbaires Abierto, y el trabajo reali-

zado con herramientas digitales por los Juzgados del Dr. Pablo Casas y de la Dra. Lorena Tula del Moral, que se adaptaron velozmente a los cambios tecnológicos y cuentan con un canal de YouTube y una cuenta en Twitter, desde donde explican e informan sobre las decisiones tomadas.

La incorporación de nuevas tecnologías y la mejora en el acceso a la información resultan claves para lograr el objetivo de lograr una gestión aún más transparente, y si bien sabemos que la tecnología, la legislación y la infraestructura son necesarias, estas no sirven demasiado si el factor humano no está debidamente a la altura de las circunstancias, y son justamente las personas quienes tienen la enorme responsabilidad de lograr un Poder Judicial democrático, eficiente, responsable y puesto enteramente al servicio de los ciudadanos.

El trabajo que se realiza sobre justicia abierta es pionero en el mundo. Prácticamente no hay lugares que lo trabajen con el enfoque y la profundidad con que lo hacemos en nuestro país.

La pluralidad de miradas que transmiten los autores de la sociedad civil, de distintos poderes del Estado, e incluso de otras jurisdicciones, han enriquecido la obra, que brinda elementos que nos resultan de gran utilidad para continuar 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.

Este es un camino que nuestra Nación debe transitar con absoluto compromiso y responsabilidad.

Es prioritario garantizar el acceso a la justicia para todos, y para ello resulta trascendente trabajar sobre iniciativas como las de lenguaje claro, cuya finalidad es alcanzar un lenguaje lo más sencillo y transparente posible para toda la sociedad.

Es de suma importancia fortalecer las áreas dedicadas a estos temas, teniendo en cuenta que hay mucho por hacer y los desafíos son enormes.

Espero que –y estoy seguro de ello– los lectores se asombren por el contenido de cada uno de los temas que aquí se abarcan, que cuentan con información de gran utilidad para el trabajo habitual de los operadores de la justicia, y de la ciudadanía en general.

Agradezco a todos los autores, que son los verdaderos artífices de esta excelente obra; destaco su esfuerzo y compromiso en la rea-

lización de un libro de gran interés para quienes tienen la enorme responsabilidad de lograr un Poder Judicial democrático, eficiente, responsable y puesto enteramente al servicio de los ciudadanos.

Dr. Alberto Maques
Presidente del Consejo de la Magistratura
de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Capítulo I
Justicia Abierta.
Definiciones y alcances. Desafíos

La Justicia Abierta: una oportunidad democrática

Pablo Casas,* Antonela Mandolesi** y Yasmín Quiroga***

Transparencia activa como forma de combatir la crisis de confianza del Poder Judicial

Todos tenemos la fuerte percepción de que el sistema de justicia padece una gran desconexión con la ciudadanía. Por cierto, esa percepción se ve respaldada a nivel regional por datos que dan cuenta de que únicamente uno de cada cuatro latinoamericanos deposita algún grado de confianza en su Poder Judicial.[1]

Uno de los pilares del paradigma del "Gobierno Abierto" es promover la participación social en las políticas públicas, principio que resulta particularmente difícil de realizar en un sistema de justicia que,

* Abogado (UBA). Juez de Primera Instancia en el fuero Penal Contravencional y de Faltas, a cargo del Juzgado N° 10. Docente de Derechos Humanos y Derecho Constitucional -UBA- y de Derecho Informático y Privacidad de Datos (UP). Ex Administrador General del Poder Judicial de la CABA. Ex Secretario de Innovación del Consejo de la Magistratura (CABA). Autor y expositor de distintos trabajos en temas de Derecho Penal, Informático, Innovación, Datos Abiertos y Protección de Datos Personales como parte de los derechos fundamentales de las personas.

** Abogada (UBA). Especialista en Derecho Penal (Universidad Torcuato Di Tella). Ingresó en el año 2011 en la Defensoría Oficial N° 4. Se desempeña como Secretaria del Juzgado N° 10.

*** Abogada (UBA). Diplomada en Investigación Criminal en la Universidad de Belgrano. Se encuentra cursando el Posgrado de Programa de Actualización en Género y Derecho de la UBA. Escribió dos artículos sobre Justicia Abierta y Acceso a la Información Pública. Se desempeñó en la Secretaría General de Acceso a la Justicia del Ministerio Público de la Defensa de la CABA y en la actualidad en la justicia Penal, Contravencional y de Faltas de la CABA.

1. La última medición del Latinobarómetro para 2018 da cuenta de la predominante falta de confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas, lo que alcanza a los tribunales de justicia. Los últimos datos dan cuenta de que los niveles de confianza en el Poder Judicial alcanzan en el país únicamente el 24%, y que los niveles a nivel regional se mantienen en claro descenso en el transcurso de la última década. Disponible en: http://www.latinobarometro.org/lat.jsp

por imperativo constitucional, debe preservar el principio de imparcialidad y de independencia, que aún no ha logrado implementar en la mayoría de las jurisdicciones territoriales y a nivel federal, el sistema de juicio por jurados.

Consideramos que la lejanía que aún hoy persiste entre jueces y ciudadanos, entre los tribunales de justicia y la comunidad, es una de las principales causas que permiten explicar esos alarmantes indicadores.

Por eso hemos decidido, con la ayuda de muchas áreas del Consejo de la Magistratura, 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. Comenzamos por mostrar procesos y resultados de nuestra labor diaria como una forma de promover la interacción directa con la comunidad en el marco de la función indelegable del Estado de administración de justicia, de indudable carácter público y por lo tanto sometido al control popular.

Antes de pasar a describir la experiencia concreta que venimos transitando ya desde hace tres años, dado el contexto en el que se inscribe este artículo, solo haremos una breve introducción acerca de qué son los "datos abiertos".

Son datos abiertos *aquellos que pueden ser utilizados, reutilizados y redistribuidos libremente por cualquier persona, y que se encuentran sujetos al requerimiento de atribución y de compartirse de la misma manera en que aparecen*.

Para que los datos sean abiertos en sentido estricto, deben estar relacionados con la *definición de apertura*, es decir, se debe cumplir con distintos parámetros: la información debe estar disponible como un todo y sin costos, más allá de los que implique su hallazgo en los portales donde se hallen alojados y disponibles para su descarga, y debe estar disponible en una forma modificable.

Además, los datos deben ser provistos bajo términos que permitan reutilizarlos y redistribuirlos, e incluso integrarlos con otros conjuntos de datos; y, por último, todos deben poder utilizar, reutilizar y redistribuir la información. No debe haber discriminación alguna en términos de esfuerzo, personas o grupos. No pueden tener restricciones "no comerciales" que prevendrían el uso comercial de los datos; ni restricciones de uso para ciertos propósitos (por ejemplo "solo para educación").

En definitiva, los datos abiertos son una herramienta eficiente de acceso a la información pública, son un medio para comprender mejor el funcionamiento de las instituciones del Estado. El hecho de acce-

der a mecanismos de rendición de cuentas permite evaluar el cumplimiento de las metas planteadas por sus representantes.

En lo que aquí respecta, la publicación de datos abiertos se inscribe dentro de una iniciativa global ligada a las políticas de Gobierno Abierto, cuyo objetivo más general es colocar datos e información al alcance de todos los ciudadanos, sin restricciones de acceso, derechos de autor, u otros mecanismos de control.[2]

Las TIC como herramientas de gestión

A partir del aprovechamiento de los recursos tecnológicos actualmente disponibles, en el juzgado comenzamos con la implementación de un programa relativo a políticas en materia de acceso a la información pública, en tanto sujetos obligados según la propia ley que regula la materia.

Fue así que en el año 2016 decidimos abrir una cuenta en la red social de acceso público Twitter (@jpcyf10), a través de la cual publicamos gran parte de la actividad del Juzgado.

El principio de transparencia se define teóricamente como la puesta a disposición de los ciudadanos de la información "sobre lo que se está haciendo", para que la ciudadanía pueda disponer directamente, sin intermediarios, de la misma información con la que contamos los operadores del sistema.[3]

La primera actividad que emprendimos fue la de publicar todas las resoluciones y sentencias del tribunal. De hecho, a nivel reglamentario, se encuentra previsto que toda dependencia judicial debe contar con un libro que contenga todas las resoluciones, conocido como Libro o Protocolo de Registro de Sentencias, que también es de acceso público.

Entonces tomamos esa información pública que producimos a diario, y decidimos intentar maximizar su divulgación a través de su publicación en la cuenta de la red social del Juzgado.[4]

2. Disponible en: https://opendatacharter.net/principles/

3. Cruz-Rubio, César, *Hacia el Gobierno Abierto: una caja de herramientas*, Madrid, Departamento para la Gestión Pública Efectiva, OEA, 2015. Disponible en: http://biblioteca.clacso.edu.ar/Espana/gigapp/20161220030611/pdf_1095.pdf

4. Podemos acercarnos a una idea del impacto de esta iniciativa de apertura, el acceso y la interacción que logramos, al observarse que, al día de hoy, ya superamos las dos mil (2K) publicaciones de *tweets*, casi dos millones (2M) de impresiones, veintiún mil

Luego, gracias al apoyo institucional que recibimos de distintas áreas del Consejo de la Magistratura de la Ciudad, creamos un repositorio de datos abiertos, que actualizamos permanentemente, integrado por un set de datos con el registro de todas las resoluciones interlocutorias y sentencias dictadas desde mayo de 2016, que abarca tanto las resoluciones dictadas por escrito, como aquellas decisiones adoptadas en audiencia, con indicación de los tipos de audiencia y tiempos de duración de las mismas, así como también una indicación sucinta de los temas tratados y una referencia sintética de la forma en que se resolvió el caso.

De esta forma, fuimos elaborando nuestra propia base de datos, que actualmente contiene toda la información necesaria para que la ciudadanía pueda controlar y conocer sin inmediación el funcionamiento del tribunal en los últimos tres años, a través de datos compatibles y reutilizables, que permiten un acceso inmediato y ordenado a información que antes de la adopción de esta política se encontraba reservada en el mobiliario del tribunal, a la espera de que surgiera una demanda física específica de información a través de la mesa de entradas del Juzgado.

Por otra parte, estas bases de datos que actualizamos diariamente permiten realizar distintas mediciones sobre nuestra gestión, que también quedan publicadas y accesibles a través de nuestra cuenta de Twitter, con el objetivo de garantizar el principio de máximo acceso.

Pero para que el acceso y la transparencia no fueran meramente formales, sino sustanciales, también asumimos el compromiso de inscribirnos en una política de lenguaje claro en la redacción de las resoluciones escritas y en la manera de expresar las decisiones orales. Respecto de la utilización del lenguaje claro, nos propusimos reemplazar palabras que utilizamos y que, probablemente, la persona ajena al ámbito del derecho no entendería.

Hay un compromiso por parte del juzgado en la utilización de lenguaje claro, ya que entendemos que es necesario para aumentar la confianza de los ciudadanos en las instituciones debido a que, sin capacidad de entendimiento, no hay transparencia posible.

En resumidas cuentas, tanto para mejorar el ejercicio democrático como la seguridad jurídica, es esencial que las autoridades públicas nos comuniquemos de manera clara y comprensible con las personas,

cuatrocientas (21.4K) visitas al perfil, y la cuenta es actualmente seguida por más de mil setecientas (1.7K) personas.

adaptando el vocabulario y la forma de expresar las ideas a las necesidades de sus destinatarios finales. Tan relevante es la cuestión, a punto tal que la comprensión constituye una condición previa para que las personas puedan ejercer sus derechos; y para que las personas sientan mayores niveles de confianza en las autoridades y, como consecuencia de ello, aumente la propensión a que acaten las decisiones que les impactan, directa o indirectamente.

Por si esto fuera poco, se considera además que una comunicación eficaz mejora la eficiencia en el manejo de los recursos públicos, ya que permite ahorrar tiempo y recursos económicos.

Siguiendo esta lógica, también nos propusimos promover la oralidad del proceso en la mayor medida posible, por lo que redujimos considerablemente la cantidad de resoluciones escritas y aumentamos, en paralelo, la cantidad de resoluciones dictadas en audiencia.[5]

La instancia de oralidad resulta vital para transparentar el ejercicio de la función jurisdiccional, ya que permite visibilizar la actividad del juez que debe resolver el litigio de modo directo ante quienes someten a su conocimiento una controversia, por lo que uno de los objetivos de nuestra gestión –incluso antes de que se implementara la reciente reforma procesal penal que consagró expresamente la oralidad como uno de los principios básicos del proceso penal–,[6] estuvo asociada con este objetivo.

Entre los beneficios que ofrece la oralidad se destacan: la inmediación entre los jueces y las partes; evita la delegación de funciones y las formalidades irrelevantes; la concentración de la actividad, y pro-

5. Nuestros indicadores sobre este aspecto, referidos a la gestión de los años 2017, 2018 y 2019, se encuentran disponibles en los siguientes *links*: https://public.tableau.com/profile/juzgado#!/vizhome/Audiencias2017_Consolidado_vers1/Dashboard1; https://public.tableau.com/profile/juzgado#!/vizhome/reso17_x_tipo_infringido/Dashboard8; https://public.tableau.com/profile/juzgado#!/vizhome/2018Minutos Audiencias/Dashboard3; https://twitter.com/jpcyf10/status/1107662455965126657

6. Ley Nº 6020, BOCABA Nº 5490 del 01/11/2018, cuyo art. 1 dispone: "Incorpórase el artículo 2 bis al Libro I Título I Capítulo I del Anexo A de la Ley 2303 - Código Procesal Penal de la Ciudad de Buenos Aires (Texto consolidado por la Ley 5666), el que quedará redactado de la siguiente forma: Art. 2 bis. Principios del proceso. En el proceso se deben observar los principios de igualdad entre las partes buena fe, oralidad, publicidad, contradicción, concentración, inmediación, simplicidad, celeridad y desformalización. Todas las controversias planteadas por las partes se resolverán en audiencia, salvo que esté expresamente previsto de otro modo. Todas las audiencias deben ser públicas, menos las exceptuadas expresamente en este Código".

pone un esfuerzo comunicacional diferente al que exige la escritura otorgando una aproximación más cercana al conflicto como también reduce formalismos y tecnicismos, y acelera la resolución del caso.[7]

En este marco, aprovechando la masividad de la difusión que permite el mundo digital, expandimos el objetivo de rendición de cuentas para lograr hacerlo extensivo no sólo a la gestión ya realizada, sino también a la que está por realizarse. Así, comenzamos a publicar semanalmente la agenda de audiencias del tribunal, para que cualquier ciudadano mayor de edad interesado pueda acercarse a presenciarlas en calidad de público.

También pudimos implementar como práctica habitual el uso del sistema de videoconferencias para la celebración de audiencias técnicas, con defensores oficiales y fiscales, para aquellas audiencias en las que participaron personas con discapacidad y personas cuya situación de salud les impedía trasladarse hasta al juzgado, y también para mantener cierta clase de entrevistas personales con personas privadas de su libertad.

Esta gestión significó un progreso concreto en términos de acceso a la justicia, de agilidad y celeridad del proceso, y de reducción de costos, gracias a la explotación de un recurso técnico cuya capacidad de rendimiento se venía desaprovechando.

Apertura con privacidad

Sin lugar a dudas, el avance de las "tecnologías de la información y la comunicación" (TIC) tiene un fuerte impacto en la gestión judicial, y puede provocar un valor agregado para lograr mayor transparencia y accesibilidad.

Sin embargo, los avances tecnológicos y la mayor difusión que permite la digitalización de la información pública del sistema de administración de justicia, también puede representar ciertos riesgos desde la perspectiva de la protección de los datos personales de las personas involucradas en los procesos judiciales.

7. Chayer, Héctor Mario y Marcet, Juan Pablo, "La oralidad como vía de Justicia Abierta: análisis del proyecto argentino de reforma judicial", en Elena, Sandra (coord.), *Justicia Abierta: aportes para una agenda en construcción*, Buenos Aires, Ediciones SAIJ, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, septiembre 2018, pp. 131-142.

Recordemos que el artículo 6 inc. a) de la Ley N° 104, establece entre los límites al acceso a la información, aquellos en los que

> … afecte la intimidad de las personas o se trate de información referida a datos sensibles en concordancia con la Ley de Protección de Datos Personales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Esta excepción no será aplicable cuando existan mecanismos técnicos para disociar la información sensible o bien no sea necesario el consentimiento o cuando se cuente con el consentimiento expreso de la/s persona/s a las que se refiere la información solicitada.

Esta norma no hace sino receptar una prescripción constitucional orientada a la protección de los datos personales como manifestación de la privacidad de las personas (arts. 18, 19 y 75 inc. 22 CN; 17 PDCyP; art. 11 CADH; art. 12 Declaración Universal de los Derechos Humanos; art. 13.8 CCABA).

Como es reconocido a nivel doctrinario y jurisprudencial, existe una innegable tensión entre el derecho al acceso de la información pública y el derecho a la privacidad.

Con relación al derecho a la información pública, la Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció expresamente en el artículo 13 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos –al estipular los derechos a "buscar" y a "recibir" informaciones– la protección del derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado.

Esta sentencia convirtió el derecho a la información en un derecho humano:

> … el actuar del Estado debe encontrarse regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, lo que hace posible que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción ejerzan el control democrático de las gestiones estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas. El acceso a la información bajo el control del Estado, que sea de interés público, puede permitir la participación en la gestión pública, a través del control social que se puede ejercer con dicho acceso. El control democrático, por parte de la sociedad a través de la opinión pública, fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de los funcionarios sobre su gestión pública. Por ello, para que las personas

> puedan ejercer el control democrático es esencial que el Estado garantice el acceso a la información de interés público bajo su control.

Sin embargo, tampoco es posible desconocer que

> … la protección de datos personales en términos normativos ha tenido una evolución y ha evidenciado una complejización creciente en lo referente a su ámbito de aplicación y materialización. […] 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.[8]

En este marco conceptual se inserta el derecho a la autodeterminación informativa, derivación de la garantía de intimidad, que prevé como regla general que cada persona tiene el derecho personal de decidir y disponer libremente sobre sus datos personales, lo que alcanza también el derecho de decidir quiénes pueden acceder a ellos.[9]

Esta tensión teórica entre el derecho a la autodeterminación informativa y el derecho de acceso, a nivel práctico y operativo nos enfrentó con la necesidad de robustecer el compromiso por garantizar la protección de los datos personales contenidos en las sentencias y resoluciones publicadas en nuestros sets de datos.

A tales fines, diseñamos un proceso interno de eliminación de los datos que podrían eventualmente permitir la individualización de los protagonistas de los conflictos de naturaleza penal, contravencional o infraccional, en los que nos toca tomar intervención.

8. 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 S. (coord.), *Impactos del nuevo Código Civil y Comercial en el Derecho del Consumidor. Diálogos y perspectivas a la luz de sus principios*, Instituto GIOJA (UBA), 2016, pp. 90-120. Disponible en: https://www.eae-publishing.com/catalog/details//store/es/book/978-3-639-53666-9/di%C3%A1logo-de-fuentes-en-el-derecho-del-consumidor?locale=gb

9. La primera sentencia en la que se reconoce a la autodeterminación informativa como un derecho fundamental del hombre fue dictada por el Tribunal Constitucional Federal Alemán, Ley de Censo, Fondo, 15/12/1983 (referencia: 1 BvR 209/1983), 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*.

Esto hoy forma parte de uno de los tantos desafíos que se trabajan en el marco de la iniciativa #JusLab[10] donde de manera interdisciplinaria estamos trabajando para lograr la automatización de la sanitización, disociación y anonimización de los datos personales.

La concreción de ese espacio estratégico, como la publicación de este trabajo, son parte de una realidad en la que colaboramos activamente personas que provenimos de distintas ramas y especialidades, y que ocupamos distintos roles en la comunidad, pero que nos encontramos en un mismo camino, atravesados por el objetivo inmediato de transparentar la información pública, para de esa manera mejorar la legitimidad democrática de nuestro sistema de administración de justicia.

Planificamos

Estamos convencidos de la relevancia del valor de la transparencia en el ejercicio de la función jurisdiccional.

También somos conscientes de la importancia de atender a la demanda de rendición de cuentas, y de la necesidad de realizar mejoras concretas y tangibles que contribuyan a generar sistemas judiciales más confiables, que permitan mejorar las credenciales democráticas del Poder Judicial.

Todo ello, sin ceder en nuestro compromiso por proteger los derechos de las personas que transitan el sistema.

Por eso presentamos con orgullo la gestión que venimos desarrollando en los últimos años gracias al aporte colectivo de todos los miembros del Juzgado N° 10 en lo Penal, Contravencional y de Faltas de la Ciudad, ya que entendemos que constituye un pequeño aporte en términos de apertura, acceso a la justicia, rendición de cuentas y transparencia, que tiene gran potencialidad de impacto en la labor que habremos de desarrollar en los próximos años en el espacio de #Juslab.

10. #JusLab es un plan de acción que coordina el Dr. Mariano Heller dentro de un compromiso OGP. Disponible en: https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/segundo_plan_de_accion_de_la_ciudad_de_buenos_aires_en_la_alianza_para_el_gobierno_abierto.pdf

En lo inmediato, para el periodo 2019/2020 nos proponemos cumplir con una serie de objetivos de planificación estratégica[11] que plasmamos en relación con una serie de ejes temáticos que se asocian con la transparencia de los procedimientos administrativos y de los circuitos de trabajo internos del tribunal, que serán próximamente puestos a disposición de la comunidad.

Además, esperamos terminar de desarrollar una guía de estilo que venimos desarrollando desde hace más de un año, en la que aparecerán plasmadas las modificaciones que venimos consolidando en torno al objetivo del lenguaje claro.

Finalmente, como señalamos con anterioridad, intentaremos aprovechar la gran oportunidad que tenemos de ser parte de #Juslab, donde podremos interactuar entre todos los actores interesados en la construcción de marcos teóricos y de acción en los ejes planteados: capacitación, comunicación, datos abiertos y transparencia, participación y colaboración.

Como siempre, todos los avances que ya conseguimos y los que vayamos logrando serán el resultado del esfuerzo y la dedicación con la que todas las personas que formamos parte de este gran proyecto colectivo afrontamos nuestro compromiso por las mejoras en la administración de justicia en una comunidad democrática donde la publicidad y la transparencia son pilares básicos de la confianza.

11. Otro caso de colaboración institucional esta vez es el Centro de Planificación Estratégica del Consejo de la Magistratura de la CABA, a cargo del Dr. Juan José Pi de la Serra, quien junto a Samanta Greco y equipo nos acompañaron y guiaron hasta poder tener una planificación estratégica consensuada que es una realidad y un desafío.

El diálogo como herramienta de cambio

Hernán Charosky,* Sofía del Carril** y Victoria Eizaguirre***

Introducción

La construcción de un sistema institucional siempre requiere superar fricciones, intereses dispares y problemas de coordinación. En el caso del pleno desarrollo del Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en particular en lo que hace al traspaso de funciones ejercidas por el Poder Judicial de la Nación, este desafío necesita de flujos abiertos de comunicación entre los actores clave.

Más allá de los claros mandatos normativos,[1] los principales actores del proceso de traspaso –entre ellos, los funcionarios y empleados

* Licenciado en Sociología por la UBA y Magíster en Políticas Públicas en George Washington University. Se especializa en transparencia de la gestión pública y control de la corrupción desde hace más de veinte años. Fue Coordinador General de Argentina Debate, y desde allí encabezó la organización del primer debate presidencial de la historia argentina. Además, se desempeñó como Director Ejecutivo de Poder Ciudadano (capítulo argentino de Transparencia Internacional) y asesor del Banco Interamericano de Desarrollo. Es autor de numerosos artículos, tanto académicos como periodísticos. Desde diciembre de 2015 se desempeña como Subsecretario de Reforma Política y Asuntos Legislativos en el Ministerio de Gobierno del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

** Abogada por la UTDT y Magíster en Asuntos Globales en Yale University. Se especializa en gobernanza, Estado de derecho y desarrollo. Fue relatora y prosecretaria administrativa en el Poder Judicial de la CABA. Es profesora de Derecho Constitucional y de Relaciones Internacionales. Se desempeña como asesora en la Subsecretaría de Reforma Política y Asuntos Legislativos en el Ministerio de Gobierno del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

*** Licenciada en Ciencia Política por la UBA. Se desempeña como asesora en la Subsecretaría de Reforma Política y Asuntos Legislativos en el Ministerio de Gobierno del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

1. El proceso de construcción de autonomía de la Ciudad de Buenos Aires tuvo sus inicios en 1994 con la reforma de la Constitución Nacional. Es a partir de entonces que, en su artículo 129, se establece que la Ciudad "tendrá un régimen de Gobierno autónomo con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad".
Posteriormente, en 1996, con la sanción de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires se determina, en su artículo primero, que la Ciudad "organiza sus instituciones

judiciales nacionales y de la Ciudad, los funcionarios de las áreas específicas de los poderes ejecutivos de ambas jurisdicciones, los legisladores del Congreso y de la Legislatura, los sindicatos y las asociaciones profesionales– tenían y tienen frente a sí el desafío de acordar en un camino y en sus principales hitos.

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.

En este marco surge la metodología del programa Dialogando BA, que incorpora voces de la sociedad civil, de la academia y de la política en una conversación destinada a dar un marco al diseño e implementación de políticas públicas. Desarrollado por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires desde 2016, Dialogando BA ha servido como herramienta para abrir la discusión sobre temas tan disímiles como la reforma de la Ley de Acceso a la Información Pública (Ley N° 104), el anteproyecto de Ley de Código Electoral, la normativa administrativa del Registro Civil posterior a la sanción del nuevo Código Civil y Comercial y parámetros para la educación inclusiva.

En este capítulo se abordará la utilización de la metodología de Dialogando BA para discutir aspectos clave del traspaso de la justicia al ámbito de la Ciudad. En la primera sección, se detallan algunos desafíos que enfrentan las instituciones democráticas y la manera en que la confianza de la ciudadanía en el Estado –particularmente en el Poder Judicial– se encuentra en crisis. Luego, se presentan diversas maneras en que el Estado puede recomponer este vínculo al reconocer el diálogo como una de las piezas fundamentales de esta reconstrucción. En la segunda sección, se describe la metodología de Dialogando BA, que

autónomas como democracia participativa y adopta para su gobierno la forma republicana y representativa". El Poder Judicial como uno de los tres poderes republicanos es, por ende, uno de los pilares fundamentales del gobierno porteño. La Carta Magna reconoce además al acceso a la justicia como un derecho de todos los habitantes de la Ciudad. A pesar de que en 1998 entró en funcionamiento el Poder Judicial de la Ciudad (compuesto por sus diversos órganos), este no contaba con el total de sus competencias. Ley Cafiero mediante, se estableció que la justicia porteña únicamente tendría competencia en materia de vecindad, contravencional y de faltas, contencioso, administrativa y tributaria locales. Desde entonces, la autonomía de la Ciudad se ha visto cercenada.

surge por iniciativa de la Subsecretaría de Reforma Política y Asuntos Legislativos de la Ciudad de Buenos Aires, con sus objetivos, formato y aporte a la construcción de instituciones más sólidas. Por último, en la tercera sección se resalta la experiencia de Dialogando BA: el traspaso de la justicia como un paso más para avanzar hacia la culminación del proceso de constitución del Poder Judicial porteño y la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires.

El declive de las instituciones democráticas

Las democracias liberales contemporáneas nacieron y se desarrollaron bajo el signo de la duda y del cuestionamiento a sus propios fundamentos. En los últimos años estas democracias enfrentan nuevos y potentes desafíos. En la región y en nuestro país, diversas encuestas recientes dan cuenta de esta situación, que preocupa tanto a los ciudadanos como al Estado argentino y de la Ciudad.

Por ejemplo el último informe de Latinobarómetro,[2] publicado a principios de 2018, muestra que a pesar del crecimiento económico en la región desde 1995, el apoyo y la satisfacción hacia la democracia han declinado. A la vez, expone la percepción de que quienes gobiernan lo hacen para una minoría. Este deterioro, que con el transcurso de los años se hace cada vez más evidente, es caracterizado como la "diabetes democrática",[3] enfermedad que a simple vista no se manifiesta, pero que año a año va menoscabando las instituciones consolidadas con la instalación de las democracias en el siglo pasado. A la fecha, de acuerdo con el informe de Latinobarómetro, uno de cada cuatro latinoamericanos declara que le es indiferente el tipo de régimen que se instale en su país.

En el caso particular de la Argentina, en las encuestas realizadas previamente por esta corporación sin fines de lucro, el informe revelaba el mayor grado de apoyo a la democracia en la región en la década de 1990 y principios del 2000. Sin embargo, hoy en día nuestro país muestra tendencias hacia la baja y sólo un 67% de la población expresa que la democracia es preferible a cualquier otro tipo de régimen.

2. Corporación Latinobarómetro, "Informe 2017", Buenos Aires, 2018. Disponible en: http://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp [fecha de consulta: 12/09/2018].
3. Ídem.

En este sentido, según una encuesta que realizó el Observatorio de Tendencias Sociales y Empresariales de la Universidad Siglo 21 para medir la confianza institucional a lo largo de 2017, la credibilidad de las instituciones gubernamentales en general disminuyó respecto del año anterior. Dentro de las principales instituciones gubernamentales, se incluyen el Congreso de la Nación, la Dirección Nacional Electoral, los partidos políticos, la justicia, las entidades militares y la policía.

El nivel de confianza en las instituciones es medido también por el Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires (CESBA). En su última publicación sobre el índice global de confianza de las instituciones,[4] el Consejo señala que las respuestas de los vecinos de la Ciudad arrojan como resultado un nivel de confianza media en las instituciones. Dentro de las instituciones estatales, las que generan un mayor grado de desconfianza para estos encuestados son el Poder Judicial de la Nación y la justicia porteña.

A la misma conclusión arribaron las encuestas realizadas por Latinobarómetro, la Universidad Siglo 21 y la encuestadora Taquión.[5] Esta última señala que el Poder Judicial y los sindicatos son las dos instituciones en las que menos confían los argentinos. Específicamente, sólo un 11% de los encuestados respondió que confía en el Poder Judicial.

Garantizar el acceso a la justicia implica eliminar los obstáculos que impiden el goce de este derecho.[6] Para que la ciudadanía pueda acceder efectivamente a este poder, actualmente necesita de una serie de recursos específicos. Por un lado, requiere de intermediarios altamente especializados, que manejen el lenguaje y los términos jurídicos acordes. Por otro, se necesita de tiempo y dinero para poder utilizar el sistema. En definitiva, acceder a la justicia es sumamente complejo para gran parte de la ciudadanía.

4. Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires (CESBA), "Índice de Confianza de Instituciones", 2016. Disponible en: http://www.bdigital.cesba.gob.ar/handle/123456789/313 [fecha de consulta: 12/09/2018].

5. "Cuáles son las instituciones en las que más confían los argentinos", *El Cronista*, 26/09/2017. Disponible en: https://www.cronista.com/economiapolitica/Cuales-son-las-instituciones-en-la-que-mas-confian-los-argentinos-20170926-0104.html [fecha de consulta: 14/09/2018].

6. Birgin, Haydée y Kohen, Beatriz (comps.), *Acceso a la justicia como garantía de igualdad: instituciones, actores y experiencias comparadas*, Buenos Aires, Editorial Biblos, 2006.

En el caso de la Ciudad de Buenos Aires, estas dificultades se acentúan porque ciertas competencias del Poder Judicial local aún se encuentran plenamente en manos del Poder Judicial nacional, dado que no se ha culminado su proceso de traspaso. Esto perjudica la autonomía de la Ciudad y su capacidad de contrarrestar la desconfianza de la ciudadanía hacia dicho poder.

¿Cómo se recompone la confianza en las instituciones?

La confianza puede entenderse como una institución invisible, que produce una ampliación de la calidad de la legitimidad democrática y permite darle continuidad en el tiempo: se trata de uno de los elementos esenciales para mantener y mejorar la calidad de las democracias. Ante el escenario de una "sociedad de la desconfianza generalizada"[7] –según palabras de Pierre Rosanvallon– en el que nos encontramos inmersos, se vuelve relevante la implementación de mecanismos para encauzar o restituir la confianza.

El declive de la confianza en las instituciones encuentra una de sus facetas en la crisis del vínculo entre representantes y representados, sociedad y Estado. David Matthews[8] caracteriza esta crisis como la falta de confianza y conexión entre el electorado y sus representantes. Cuando la sociedad cree que los funcionarios y representantes están desconectados de la ciudadanía y de sus preocupaciones, ubicados en puestos inaccesibles e insensibles, se los percibe gobernando para una minoría, como mostraba Latinobarómetro.

Más allá de los escándalos de corrupción (ya sea por hechos puntuales o de carácter sistémico), la desconfianza abona a una visión de los funcionarios y miembros de la clase política profesional como interesados solamente en acceder a las arcas del Estado persiguiendo sus propios intereses y desatendiendo el interés común.

El sentimiento de agotamiento de la vía electoral sumado a la desconfianza generalizada nos enfrentan con una ciudadanía que percibe que no puede interferir ni influir en las decisiones que toman sus representantes por la vía tradicional y que por ende busca nuevos

7. Rosanvallon, Pierre, *La contrademocracia: la política en la era de la desconfianza*, Buenos Aires, Ediciones Manantial, 2007.

8. Matthews, David, *Politics for people*, Urbana, University of Illinois Press, 1994.

caminos para insertarse dentro de los procesos de toma de decisiones.[9] En efecto, la ciudadanía encuentra otras vías fuera de la esfera del Estado para expresar y encauzar sus intereses, como los grupos de interpelación (*advocacy groups*) y las asociaciones de distintos tipos.[10]

Resulta evidente que es necesaria una mayor apertura del Estado hacia la ciudadanía a través de canales alternativos de participación, que complementen la vía electoral y partidaria tradicional. En el caso de la Justicia, la recomposición de la confianza debe ser uno de los objetivos a corto plazo, dado que esta es una de las instituciones con menor credibilidad en la opinión pública. Para el Poder Judicial de la Ciudad, este desafío de abrirse a la ciudadanía es aún más complejo por el hecho de que el Consejo de la Magistratura, el Tribunal Superior de Justicia, los Tribunales de la Ciudad y el Ministerio Público no poseen bajo su órbita todas las competencias judiciales que les corresponden.

Para abrir el Estado al conjunto de los vecinos de la Ciudad, deben confluir y propiciarse tres procesos: la transparencia, la colaboración y la participación. Estos procesos, reconocidos como los principios de Gobierno Abierto[11] a nivel mundial, dotan de legitimidad a las decisiones que tome el Estado en cuanto a los procesos de diseño e implementación de políticas públicas.

La transparencia fomenta y promueve la rendición de cuentas del Estado hacia el conjunto de la ciudadanía ya que permite que los ciudadanos ejerzan un control sobre las decisiones que toman sus representantes y el manejo que realizan de los recursos públicos.

Por otro lado, el principio de colaboración supone la incorporación y cooperación de más actores sociales en el diseño de las políticas públicas. Es necesario derribar las estructuras piramidales dentro de las organizaciones promoviendo un trabajo horizontal, tanto dentro como fuera del Estado. Dentro del Estado, implica agilizar y facilitar

9. Smulovitz, Catalina y Peruzzotti, Enrique (eds.), "Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas", en *Revista de Ciencia Política*, Buenos Aires, Editorial Temas, 2002.

10. Rosanvallon, Pierre, *La contrademocracia: la política en la era de la desconfianz*a, Buenos Aires, Ediciones Manantial, 2007.

11. Ministerio de Modernización de la Nación, "Kit de herramientas para impulsar el Gobierno Abierto: Argentina en la Alianza para el Gobierno Abierto". Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/0._kit_gobierno_abierto_-_transparencia_2018_-_digital.pdf

el intercambio de información entre las distintas áreas de gobierno. Fuera del Estado, consiste en trabajar con otros individuos y organizaciones, tales como las ONG, universidades y empresas, entre otros.

El tercer principio, el de participación, consiste en la creación de espacios de encuentro entre Estado y sociedad civil, que impulsen el involucramiento de los ciudadanos en los asuntos públicos. La cocreación de políticas de Estado con la ciudadanía contribuye, en última instancia, a generar un acceso más equitativo a la información, lo que a su vez fomenta una mayor confianza de la ciudadanía en las decisiones que toman sus representantes. Con la implementación de este tipo de iniciativas, los ciudadanos ven que sus opiniones son escuchadas y que realmente tienen una capacidad de incidencia sobre la producción de políticas públicas.

El diálogo con la ciudadanía es un elemento central en este punto. Incluirla en los procesos de producción de políticas públicas no sólo aumenta la legitimidad de estas políticas, sino que contribuye a la construcción de instituciones más sólidas. Esto es así ya que incorpora a la discusión una pluralidad de visiones, muchas veces contrapuestas, y ofrece un espacio para la innovación a través de la construcción conjunta.

Para contribuir al fortalecimiento de la democracia, el diálogo debe estar sobre la base del principio de caridad. La caridad implica asumir *a priori* que las opiniones y posturas del otro son igualmente válidas que las propias. Más allá de tener la posibilidad de formular y manifestar libremente sus preferencias, los ciudadanos deben recibir igualdad de trato por parte de quienes gobiernan. En este sentido, introducir el diálogo con la ciudadanía en la producción e implementación de políticas públicas es una manera de otorgar valor a las opiniones del conjunto de la población y reconocerlas como insumos válidos a la hora de gobernar.

Dialogando BA: una herramienta abierta y participativa

Dialogando BA es una metodología colaborativa y horizontal, utilizada para generar insumos de políticas públicas, desarrollada por la Subsecretaría de Reforma Política y Asuntos Legislativos del Ministerio de Gobierno. El programa Dialogando BA permite visibilizar

puntos de conflicto, encauzarlos y generar consensos o canalizar disensos, a la hora de pensar y diseñar políticas públicas para la Ciudad. Con la apertura de la recepción de insumos de diversos sectores se busca ampliar y enriquecer la interlocución y el pluralismo en el proceso de toma de decisiones, y así aumentar la legitimidad de las decisiones y políticas que se impulsan desde el gobierno.

Los objetivos del programa son: generar una instancia de debate público para el intercambio de ideas en el proceso de creación y reforma de políticas públicas, alcanzar a la mayoría de los sectores involucrados e interesados en el tema en cuestión brindándoles un espacio para dialogar, dirimir disensos y generar consensos, generar condiciones de transparencia en el proceso de diálogo y fortalecer la calidad institucional de las normas para mejorar la gestión pública.

La metodología comenzó a implementarse en 2016 con dos objetivos de propuestas legislativas: la creación de un Código Electoral para la Ciudad y la actualización de la Ley N° 104 sobre Acceso a la Información Pública. A partir de entonces, quedó institucionalizada y se ha utilizado en una variedad de temas a lo largo de 2017 y 2018.

La cantidad de sesiones de diálogo que se desarrollan varían según la complejidad y el tema en cuestión. Cada una de las sesiones se estructura respetando los siguientes pasos:

1. Publicación de bibliografía *online*.
2. Recepción de los invitados.
3. Presentación de los expertos.
4. Diálogo en las mesas previamente organizadas.
5. Conclusiones de cada mesa.
6. Elaboración y publicación de minutas.
7. Recepción de comentarios sobre las minutas y correcciones.
8. Elaboración del documento de referencia.

Previo al desarrollo de la sesión, se publica el material de consulta y bibliografía referencial sobre el tema a discutir en la *web* oficial[12] de Dialogando BA de modo que todos los participantes puedan introducirse en el diálogo desde una misma base teórica. El día del encuentro, los participantes son divididos en mesas de trabajo para asegurar que haya variedad de voces provenientes de distintos sectores. A cada uno de ellos

12. Disponible en: www.buenosaires.gob.ar/gobierno/dialogandoba

se le entrega una carpeta con una breve reseña del tema y una serie de preguntas disparadoras, que son utilizadas luego para iniciar el debate.

Luego de la distribución, tiene lugar la exposición de expertos y expertas provenientes de distintos ámbitos (académico, legislativo, sociedad civil, etc.) sobre el tema a dialogar. Estas exposiciones, junto con las preguntas disparadoras, son utilizadas como puntapié inicial para abrir el diálogo en las mesas. Este es un momento clave de Dialogando BA. El panel, en la medida de lo posible, debe ser diverso como las mesas de trabajo y debe incluir personas cuya *expertise* sea de particular interés para los asistentes.

En las mesas de trabajo, todos los actores pueden poner en consideración sus opiniones, dudas, demandas y preocupaciones. Cada una cuenta con un moderador, que orienta la discusión en función de las preguntas disparadoras, y un tomador de notas, que registra las ideas que van surgiendo. La elaboración cuidadosa de las preguntas disparadoras y la capacitación de los moderadores es fundamental. Ellos tienen la responsabilidad de lograr la plena participación de todos los miembros de la mesa, por una parte, y de intentar cubrir los puntos clave sobre los que interesa recibir insumos. No se trata de una mera tarea de enunciar las preguntas, sino de encauzar la conversación de manera productiva, de dar lugar a las contradicciones, pero a la vez evitar que se estanque la fluidez del proceso. Los tomadores de notas, al igual que los moderadores, deben ser personas con algún grado de conocimiento y afinidad con los temas de diálogo, a fin de manejar el lenguaje de los participantes.

Las conclusiones a las que se arriba en cada mesa, sean estas disensos o consensos, son compartidas por los portavoces de cada una de ellas. A su vez quedan registradas en las minutas, que son publicadas luego en la página de Dialogando BA. Los participantes tienen la oportunidad de realizar observaciones acerca de la adecuación de las minutas. Frecuentemente, además, se realizan documentos que dan cuenta de los insumos recolectados, de cuáles han tenido impacto en la redacción normativa o en el diseño de política, de cuáles no serán incluidos y las razones.[13]

13. Ministerio de Gobierno de la CABA, Subsecretaría de Reforma Política y Asuntos Legislativos, Dirección de Reforma Política y Electoral, "Apuntes para un Código Electoral: Diálogo, participación y consenso". Disponible en: http://www.buenosaires.gob.ar/gobierno/publicaciones/apuntes-para-un-codigo-electoral-dialogo-participacion-y-consenso

La utilización de metodologías participativas como Dialogando BA apunta a transparentar las etapas de producción de políticas públicas y a incorporar a la pluralidad de actores que pueden verse involucrados o afectados por las decisiones que se vayan a tomar. Además de ampliar la transparencia y la rendición de cuentas, se constituye como una herramienta que busca reconstruir la confianza de los ciudadanos en los dirigentes y las instituciones políticas.

Dialogando BA: traspaso de la justicia

El proceso de traspaso de competencias judiciales a la Ciudad involucra una multiplicidad de actores, perspectivas e intereses en tensión. También supone una cantidad relevante de información que, por los distintos niveles a los que afecta y por su diversidad y cantidad de datos, requiere de herramientas para facilitar su comunicación: desde el nivel más general acerca de las características de la administración de justicia ante una eventual completitud del proceso de traspaso, hasta los aspectos laborales, previsionales y logísticos; la cantidad de puntos de posibles malentendidos y desacuerdos, como de necesidad de consensos, es abrumadora.

Ahora bien, ¿cómo aplicar la metodología de Dialogando BA a un tema tan complejo como el traspaso de la justicia? Para contestar esta pregunta, comenzamos por analizar dos grandes temas: la naturaleza y las características de la transferencia de las competencias judiciales, en tanto política pública.

Su naturaleza tiene dos aristas importantes. Por un lado, se trata de una serie de políticas públicas que propiciarán que nuestra ciudad sea verdaderamente autónoma, y que ayudarán a consolidar instituciones sólidas propias, para la ciudad y sus habitantes. Por otro lado, está relacionada con la provisión del servicio de justicia y como tal, vinculada a un derecho fundamental como es el derecho a la jurisdicción.

Así como es un tema de evidente relevancia institucional para completar la construcción de la autonomía de la Ciudad, el proceso de incorporación plena de las competencias judiciales no comprende cuestiones que involucran el aceleramiento de los procesos políticos.

Este es un tema complejo, con muchas aristas técnicas y administrativas, que no se lee en las tapas de los diarios.

Esto ayuda a explicar por qué el debate por el traspaso de la justicia tiene más de dos décadas. No se trata pues de la implementación de una política pública novedosa, sino de un tema sobre el cual existen posiciones tomadas y asentadas con el tiempo. De ello se desprenden dos cuestiones: la cantidad e importancia de los actores relevantes y la complejidad de entablar el diálogo.

Por un lado, nos encontramos con una multiplicidad relevante de actores: los diputados y senadores de la Nación, los legisladores de la CABA, el Ministerio de Justicia de la Nación y de la CABA, el Poder Judicial de la Nación y los Consejos de la Magistratura de la Nación y de la CABA, además de los jueces nacionales y locales, sus asociaciones, las fuerzas políticas nacionales y de la CABA, los sindicatos y agrupaciones que representan a los trabajadores judiciales de los distintos niveles, las asociaciones de jueces, la academia y la sociedad civil interesada en la temática. Estos actores tienen además una gran capacidad de organizarse y transmitir su posición, la cual –si bien no es inamovible– está cimentada por el paso de los años. Por otro lado, esto nos lleva a la segunda característica, que es la complejidad del diálogo, producto no sólo de la dinámica entre los actores, sino también del hecho de que se trata de un tema que se "arrastra" hace muchos años. Existe una saturación de eventos sobre esta temática sumada a una falta de *diálogo real* entre estos actores. Ese fue, precisamente, el desafío que Dialogando BA: Traspaso de la Justicia se propuso abordar.

Organización del evento

La organización de Dialogando BA: Traspaso de la Justicia requirió dos grupos de coordinación: uno logístico y otro estratégico. El primero se centró en cuestiones operativas y el segundo, en asegurar que los actores clave estuvieran en las mesas y que los ejes de discusión fuesen apropiados. Los grupos estaban integrados por funcionarios y asesores del Ministerio de Gobierno, de Justicia y Seguridad y del Consejo de la Magistratura de la CABA. Los insumos y la participación del Ministerio Público Fiscal fueron fundamentales también en estas instancias, en la medida en que la compleja organización del Poder

Judicial local y su rol en relación con la política criminal requerían de su contribución específica.

Ahora bien, la organización del evento debió atender las características de la cuestión. En primer lugar, esto implicó que la convocatoria fuera sólo por invitación. Para entablar un diálogo sustantivo y directo entre los actores clave, se decidió elegir cuidadosamente a cada uno de los invitados. Por ello, se acordó que el evento no involucrase a más de 90 participantes. Finalmente, tomando en cuenta la importancia de mantener este diálogo en un lugar neutral pero ampliamente conocido, se seleccionó la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires como sede para el encuentro.

La convocatoria fue realizada directamente por el Jefe de Gobierno de la Ciudad. Se buscó incluir a un número importante de representantes de los principales actores: jueces de jurisdicción local y nacional, legisladores, referentes políticos, delegados sindicales, vocales del Consejo de la Magistratura y diputados de la Nación. A su vez, se armaron mesas de no más de ocho personas. Para el armado de mesas, se procuró tener una variedad de posturas representadas en cada una de ellas.

Ante la convocatoria, hubo actores que se mostraron interesados rápidamente en participar, como por ejemplo los miembros del Tribunal Superior de Justicia de la CABA, que participaron tanto como expositores como en las mesas. Por otro lado, hubo actores que se preocuparon por medir las posibles consecuencias de su participación. Por la importancia que implica tener la mayor cantidad de voces representadas, el grupo de coordinación estratégica mantuvo comunicaciones abiertas y claras para garantizar a todos los participantes condiciones de confianza que habilitaran su participación.

En relación con esto, es importante destacar los oradores de alto nivel, con conocimiento técnico y pluralismo político, con los que contó Dialogando BA: Traspaso de la Justicia. La apertura de la jornada estuvo a cargo del panel institucional. Ante un auditorio de jerarquía, se impuso una apertura formal, en la cual hablaron los representantes de las tres instituciones de la CABA más afectadas. Marcela Basterra, presidenta del Consejo de la Magistratura de la Ciudad, Jorge Enríquez, por entonces Subsecretario de Justicia, y Luis Lozano, presidente del Tribunal Superior de Justicia, expusieron sus posturas.

Luego se desarrolló el panel de expertos. Allí, Daniel Filmus –diputado nacional y autor de la Ley N° 26702–, Alberto García Lema –abogado y convencional constituyente de la Reforma Constitucional de 1994–, y Alberto Dalla Vía –vocal de la Cámara Nacional Electoral– expusieron las principales problemáticas del traspaso desde tres ópticas distintas.

Finalmente, en el cierre del evento tuvieron lugar alocuciones de contenido más político por parte de Felipe Miguel, Jefe de Gabinete de la CABA, y Martín Ocampo, Ministro de Justicia y Seguridad de la CABA. Ambos resaltaron la importancia del diálogo como herramienta de construcción de políticas públicas y la necesidad imperiosa de acercar posiciones sobre el tema en cuestión.

Por último, podemos destacar una cuestión práctica sobre la implementación de la metodología de Dialogando BA a este caso. La temática del traspaso de la justicia se refinó en ejes concretos, susceptibles de ser tratados en mesas de trabajo. Los comités organizadores barajaron diversas alternativas y finalmente optaron por las siguientes preguntas disparadoras:

1. ¿Qué características debe tener un sistema de justicia que refleje la autonomía de la CABA y que responda a las necesidades de los porteños?
2. ¿Cuáles son los grandes desafíos del traspaso? ¿Qué consensos son necesarios para lograrlo?
3. ¿Cómo cree que impactará el traspaso en los usuarios del sistema?

Estas preguntas fueron pensadas tanto para explicitar consensos y disensos como para posicionar al ciudadano en un primer plano y, principalmente, marcar una agenda común. Las minutas de cada mesa de Dialogando BA, disponibles al público en la página institucional del programa, reflejan una serie de conclusiones a las que llegaron los participantes.[14]

En cuanto a la primera pregunta, los invitados hicieron hincapié en la necesidad de contar con una justicia independiente, ágil y cercana a los vecinos. La segunda pregunta sobre los desafíos del traspaso y los consensos necesarios para lograrlo generó un mayor debate en las

14. Disponible en: http://www.buenosaires.gob.ar/gobierno/dialogandoba/traspaso-de-la-justicia

mesas. Si bien se mencionó la necesidad de tener un amplio consenso, se identificaron tres grandes actores: los diputados y senadores nacionales, las asociaciones gremiales y las asociaciones de jueces, fiscales y abogados. En especial, se hizo mención a las cuestiones de índole laboral y previsional, así como a la necesidad de tomar en cuenta los cambios que esto traerá a los jueces nacionales y al Poder Judicial de la Nación. En cuanto al impacto sobre los usuarios del sistema, los invitados coincidieron en que el traspaso traerá una justicia más ágil, confiable y eficaz. También se mencionó que la infraestructura de los juzgados mejoraría. Sin embargo, hubo coincidencia en que el traspaso debe ser gradual a los fines de no causar impactos negativos en los dos grandes grupos de usuarios del sistema: los ciudadanos y los abogados litigantes.

Conclusión. Institucionalizar el diálogo, un modo de construcción política

La decisión de utilizar la herramienta participativa Dialogando BA en este proceso hacia la transferencia de competencias al Poder Judicial de la Ciudad es una señal en sí misma. Los involucrados reconocieron la importancia de transitar las complejidades que este proceso representa a través del diálogo y la apertura. Este es el camino para fortalecer al Poder Judicial y avanzar hacia la autonomía de la CABA.

La composición de los paneles y de las mesas de trabajo y la apertura de los temas de discusión son algunos de los indicadores de una decisión política que busca que completar el proceso de pleno funcionamiento del Poder Judicial porteño sea una tarea en la que las responsabilidades y los diversos puntos de vista tengan un lugar de encuentro. Elegir el diálogo y la participación implica abrirse a lo diverso, compartir obligaciones, equilibrar derechos y renunciar a un punto único de control de los procesos. Además, la utilización de Dialogando BA arroja resultados sobre la percepción de los actores clave acerca de qué clase de Poder Judicial necesitamos para que contribuya al fortalecimiento democrático.

A pocos días de celebrar el Dialogando BA, en diciembre de 2017, la Legislatura porteña sancionó la ley que acepta el traspaso de competencias establecido por la Ley nacional Nº 26702. Esto implica la transferen-

cia de un gran número de delitos, desde lesiones y violación de domicilio hasta malversación de caudales públicos y enriquecimiento ilícito.

Procesos tan largos y complejos como el actual traspaso de la justicia suelen tener desafíos importantes. Sin embargo, hitos como Dialogando BA: Traspaso de la Justicia contribuyen a encauzarlo en la dirección correcta. Si bien la iniciativa legislativa estaba en marcha y fue independiente del evento, el trabajo realizado contribuyó a crear un sentido común de misión entre actores diversos. Este sentido descansa en la idea de que el proceso en marcha debe completarse y que los posibles disensos y desafíos a coordinar tienen ahora un espacio para el encuentro.

Bibliografía

BIRGIN, Haydée y KOHEN, Beatriz (comps.), *Acceso a la justicia como garantía de igualdad: instituciones, actores y experiencias comparadas*, Buenos Aires, Editorial Biblos, 2006.

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES (CESBA), "Índice de Confianza de Instituciones", 2016. Disponible en: http://www.bdigital.cesba.gob.ar/handle/123456789/313

CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO, "Informe 2017", Buenos Aires, 2018. Disponible en: http://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp

MATTHEWS, David, *Politics for people*, Illinois, University of Illinois Press, 1994.

MINISTERIO DE MODERNIZACIÓN DE LA NACIÓN, "Kit de herramientas para impulsar el Gobierno Abierto: Argentina en la Alianza para el Gobierno Abierto", 2018. Disponible en:https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/0._kit_gobierno_abierto_-_transparencia_2018_-_digital.pdf

ROSANVALLON, Pierre, *La contrademocracia: la política en la era de la desconfianza*, Buenos Aires, Ediciones Manantial, 2007.

SMULOVITZ, Catalina y PERUZZOTTI, Enrique (eds.), "Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas", en *Revista de Ciencia Política*, Buenos Aires, Editorial Temas, 2002.

SUBSECRETARÍA DE REFORMA POLÍTICA Y ASUNTOS LEGISLATIVOS DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES, *Manual Dialogando BA 2017*. Disponible en: http://www.buenosaires.gob.ar/gobierno/dialogando-ba/que-es-dialogando-ba

Justicia Abierta y sociedad civil. El "tire y afloje" en la rendición de cuentas

Germán Emanuele*

Lo que se esconde, genera sospecha

Julio de 2016. Días antes de que la Corte Suprema de Justicia de la Nación debiera resolver el aumento de tarifas de los servicios públicos, sucedió algo que, si bien pasó desapercibido para la mayoría de las personas, no fue así para quienes tenemos un ojo puesto en medir la integridad del Poder Judicial y demandamos que la justicia rinda cuentas de su accionar.

Los hechos (uno en realidad, pero en repetidas ocasiones): el Presidente de la Corte se reunió varias veces con el Presidente de la Nación.[1] Esto ocurrió sólo unos días antes de que el Máximo Tribunal del país tuviera que resolver la referida cuestión vinculada a las tarifas, que tanta discusión (a favor y en contra) generaba en la opinión pública.

Para la mayoría fue una reunión, una de tantas otras entre representantes de dos de los tres poderes del Estado. Pero para quienes observan, promueven y exigen mayor integridad del Poder Judicial, la noticia debería haber sido escrita de la siguiente forma: "el demandado (Poder Ejecutivo Nacional) se reunió con quien tiene que resolver

* Abogado con orientación en Derecho Internacional Público, egresado de la UBA. Cursó la Maestría en Estudios Ambientales en la UCES. Actualmente dirige el área de Transparencia y Lucha contra la Corrupción en Fundación Poder Ciudadano. Es responsable del Centro de Asistencia Legal Anticorrupción, Iniciativa de Transparencia Internacional, que tiene como objetivo principal el asesoramiento y asistencia legal gratuita a víctimas y/o testigos de hechos de corrupción, o de irregularidades suscitadas en el funcionamiento de la Administración Pública en todos sus niveles. Además es docente y coordinador de la Clínica Jurídica de la Práctica Profesional de la Facultad de Derecho de la UBA. Es el responsable del Programa Integridad en el Sector Público y Transparencia en el Sector Privado, entre otros.

1. Fioritti, Santiago, "Gestión clave de Macri con Lorenzetti por las tarifas", en *Clarín*, 13/07/2016. Disponible en: https://www.clarin.com/politica/Gestion-clave-Macri-Lorenzetti-tarifas_0_ry9GPZ7w.html

(Corte Suprema de Justicia de la Nación) una causa judicial en su contra". Desde esa lectura, lo inadvertido o normal se torna superfluo ante preguntas tales como: ¿por qué se juntaron? ¿Para qué? ¿Quiénes participaron de la reunión? ¿De qué se habló? ¿Cuál fue el resultado de dicho encuentro?

Ante estos interrogantes surge un cuestionamiento obvio: ¿Está permitido que quien tiene que resolver una controversia mantenga reuniones con una de las partes, antes de resolver? Y si dicho cuestionamiento lo ponemos en contexto, ¿puede el Presidente de la Corte Suprema de Justicia aceptar una reunión de gestión de interés por parte del Presidente de la Nación, días antes de resolver una controversia que, de acuerdo a cómo se resuelva, puede tener un fuerte impacto en la sociedad? y ¿no se debería haber informado sobre la reunión?

Lo que el Estado no difunde, la sociedad considera que lo esconde, y lo que se esconde engendra sospecha. Esa sospecha genera la deslegitimación de los organismos públicos de cara a la sociedad. Si bien en la actualidad existe un gran descontento social sobre las instituciones públicas en general, en el caso del Poder Judicial este descrédito tiene un impacto altamente negativo, ya que posee el rol ineludible de ser quien exige al resto de los poderes del Estado el cumplimiento de la ley y la garantía de derechos ante los abusos de la administración pública y sus instituciones.

La deslegitimación de la justicia no es sólo palpable, sino preocupante por su sensible incremento. Un estudio del Observatorio de la Deuda Social registró un descenso en la credibilidad en este poder del Estado de un 19,7% en 2015, al 11,7% en 2017. Si se observa este comportamiento en relación con los años anteriores, la confianza en la Justicia viene disminuyendo sostenidamente.[2] Por si fuera poco, entre el Poder Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, este último es el que genera menos confianza en la sociedad desde 2013. ¿Cómo revertir esa situación? ¿Es una simple percepción o efectivamente existen situaciones concretas que producen esos niveles de desconfianza?

2. De Vedia, Mariano, "La confianza en la Justicia se desplomó desde que el macrismo llegó al poder", en *La Nación*, 31/03/2018. Disponible en: https://www.lanacion.com.ar/2121557-la-confianza-en-la-Justicia-se-desplomo-desde-que-el-macrismo-llego-al-poder

Integridad y Poder Judicial. Haz lo que yo digo, pero no lo que yo hago

¿Cuánto gana un juez? ¿Cómo se contrata a los empleados judiciales? ¿A quiénes contratan como proveedores? ¿Cuánto costó el nuevo sistema informático? ¿Puede la ciudadanía hacer una consulta y obtener respuestas? ¿Hay información disponible sobre cómo se gestiona el Poder Judicial?

Si entendemos que el Poder Judicial, por su importancia, debe contar con un sólido sistema de integridad (integridad entendida como un conjunto de pautas, herramientas y procedimientos diseñados con la finalidad de establecer una estructura que promueva la transparencia y la prevención de actos de corrupción), quizá estas preguntas no puedan ser respondidas en su totalidad. Además, si entendemos que este sistema de integridad debe estar diseñado sobre la base de principios tales como el ejercicio ético de la función pública, transparencia y máxima divulgación de los actos de gobierno, participación, control social y rendición de cuentas, muy probablemente no sólo no podamos contestar las preguntas esgrimidas anteriormente, sino que nos encontraremos con la respuesta a por qué la sociedad desconfía de tal forma de la justicia.

Al desplegar una mirada general sobre los tres poderes del Estado, nos encontramos con que, comparativamente, el Poder Judicial es el que presenta los mayores niveles de atraso en la implementación de un sistema de integridad sólido o, por lo menos, con potencial para disminuir riesgos de corrupción. Es cierto que en los últimos años, producto del aumento sostenido de la demanda de apertura por parte de la sociedad y las organizaciones sociales, el Poder Judicial se vio en la obligación de crear algunos mecanismos tendientes a mejorar su integridad. Pero también es cierto que no son suficientes y que muchos de ellos no son implementados de modo adecuado, en parte por la reticencia de los funcionarios públicos a transparentar su accionar.

El recelo de los funcionarios y la fuerte demanda de las organizaciones de la sociedad civil generan un "tire y afloje" que durante muchos años provocó (y lamentablemente, sigue provocando) el efecto contrario de lo que sucede en otros ámbitos de la administración pública.

En la mayoría de los casos, frente a otros poderes del Estado, las demandas de las organizaciones de la sociedad civil para mejorar los niveles de integridad en la administración pública terminan generando, en el mediano plazo, nuevas reglas o procedimientos. Pero en el Poder Judicial la situación es totalmente inversa. Por ejemplo, una solicitud para que se hicieran públicas las declaraciones juradas de los miembros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación[3] tuvo como consecuencia el dictado de una Acordada que estableció que la Ley de Ética Pública no se podía aplicar al Poder Judicial ya que ello implicaba una intromisión de los poderes públicos en su independencia.[4] O que aquellos que ordenaban al gobierno brindar información pública se negaran a contestar un pedido de información.[5] Situaciones de estas características son muchas y variadas.

En otras palabras, la demanda de la sociedad sobre el Poder Judicial *se tradujo siempre en mayores niveles de opacidad*, al punto que la contradicción entre lo que la justicia ordenaba al resto de los poderes en materia de transparencia y su verdadero actuar se fue tornando cada día más preocupante.

Sin embargo, y como producto de una presión constante por parte de la sociedad civil, en los últimos años comenzaron a darse una serie de cambios favorables en términos de transparencia que, si bien en la mayoría de los casos aún no se han consolidado, comenzaron a delinear el camino hacia una justicia más abierta y, en definitiva, más íntegra.

3. Hauser, Irina, "Si se trata de patrimonio es ciega y sorda", en *Página/12*, 03/10/2005. Disponible en: https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-57378-2005-10-03.html; "ONGs insistieron con la publicidad de las declaraciones juradas de los jueces", en *Diario Judicial*, 06/08/2004. Disponible en: http://www.diariojudicial.com/nota/48576

4. Ventura, Adrián, "La Corte recortó la ley de ética para la Justicia", en *La Nación*, 10/02/2010. Disponible en: https://www.lanacion.com.ar/4812-la-corte-recorto-la-ley-de-etica-para-la- Justicia

5. Berazategui, María Emilia y Emanuele, Germán, "La casa del herrero. El acceso a la información pública en el Poder Judicial", en Secchi, Pablo; Kalpschtrej, Karina y Arcidiácono, Pilar (coords.), *Poder Ciudadano. Corrupción y Transparencia. Informe 2016/17*, Buenos Aires, Eudeba, 2017, pp. 260-267. Disponible en: http://poderciudadano.org/libros/InformePoderCiudadano2017.pdf

No basta con parecer. La necesidad de establecer un sistema que implique disminuir riesgos y atacar el problema de la corrupción desde la raíz

En los últimos años, y cada vez con mayor fuerza, se insiste sobre la necesidad de enfrentar el flagelo de la corrupción de un modo más serio y sistémico, ya que la noción tradicional de que las estructuras gubernamentales transparentes eran menos propensas a ser corruptas fue destruida por la innumerable cantidad de escándalos de este orden que suceden día a día, y cada vez con mayor frecuencia y volumen de recursos públicos involucrados, independientemente de cuán transparente sea un organismo.

Medidas como publicar información, contar con principios y estándares éticos de comportamiento de los funcionarios públicos, hasta incluso el deber de presentar una declaración jurada patrimonial, han mostrado en muchos casos no ser suficientes ya que, a pesar de contar con una gran batería de normas, estamos lejos de haber resuelto el flagelo de la corrupción. Y ese flagelo –o mejor dicho, el impacto que tiene sobre la institucionalidad democrática– genera el debilitamiento de las instituciones encargadas de cumplir con la finalidad máxima que tiene nuestro sistema de gobierno: "promover el bienestar general".

Tampoco se puede sostener, si queremos pensar un mecanismo idóneo, que la respuesta está en contar con equipos conformados por personas honestas, entendiendo que la corrupción es un problema vinculado a la moralidad de las personas. Robert Klitgaard[6] sostenía que es un error creer que las organizaciones o los gobiernos son corruptos porque la gente es inmoral y que sólo se puede frenar la corrupción dando educación moral a través de las generaciones. Muy por el contrario, Schelling consideraba que una "organización (...) es un sistema de información, reglas de decisiones e incentivos, y que su desempeño es diferente al desempeño individual de las personas en ellas".[7]

6. Klitgaard, Robert, *Controlando la corrupción*, La Paz, Fundación Hanns Seidel-Quipus, 1990.

7. Schelling, T. C., "Command and Control", en McKie, J. W. (ed.), *Social Responsibility and the Business Predicament*, Washington, The Brookings Institution, 1974, pp. 83-84.

Entonces, ¿cómo debe pensarse un sistema que permita, efectivamente, minimizar los riesgos de corrupción? Si bien existen diversas opiniones sobre la cuestión, todas confluyen en que ese sistema debe contener, necesariamente, determinados lineamientos: información, participación, incentivos y castigos. Dentro de este enfoque, y volviendo al concepto que desarrolló Poder Ciudadano, un sistema de integridad debe pensarse conforme a:

- Una serie de reglas de conducta (ejercicio ético de la función pública);
- Mecanismos que garanticen los mayores niveles de información (transparencia y máxima divulgación);
- Un modo en que la sociedad pueda ser consultada, opinar, emitir juicio y llevar un adecuado control de la gestión de lo público (participación y control social);
- Una forma de establecer espacios donde la sociedad pueda llevar adelante ese control (rendición de cuentas).

Pero no debemos dejar de lado que la corrupción golpea de distintos modos y con consecuencias más o menos graves. En el caso del Poder Judicial, el impacto de la corrupción no sólo provoca el debilitamiento de la institución en sí misma –degradación de los mecanismos de control, discrecionalidades en el manejo de los fondos públicos, contrataciones poco transparentes y casos de nepotismo, entre otros–, sino que corroe y puede llegar a destruir la verdadera finalidad que posee el Poder Judicial dentro del sistema democrático: *proveer justicia*.

Ese imperativo, como ningún otro, se relaciona directamente con la posibilidad real que tiene la sociedad de gozar plenamente de sus derechos fundamentales, a partir de la intervención de una estructura que debe ser imparcial, independiente y ajena a cualquier interés, tanto individual como del poder de turno.

Algunos se cortan solos

Al momento de abordar temáticas relacionadas con el Poder Judicial y en particular la que desarrollaremos en el presente capítulo, se debe hacer una diferenciación en relación con su doble rol. Cuando se habla de justicia, puede efectuarse un análisis desde su actividad

jurisdiccional (justicia como valor o como derecho) o bien desde su actividad institucional, como uno de los tres poderes del Estado. En este breve artículo nos dedicamos al segundo rol, es decir, a la actividad institucional del Poder Judicial, en particular a su estructura dedicada a garantizar transparencia y rendición de cuentas a la ciudadanía y a su capacidad real de minimizar riesgos de corrupción.

Las percepciones que la sociedad tiene sobre el Poder Judicial, en lo que se refiere a su capacidad institucional, se limitan o se nutren, en la mayoría de los casos, de la imagen que de ella tiene la opinión pública o, mejor dicho, la que se plasma en los medios de comunicación. Por lo tanto, la ciudadanía interpreta que toda la justicia es "oscura" en parte porque existe una visión generalista de ella, independientemente del fuero, jurisdicción, juzgado, etc. En este sentido, muy probablemente la sociedad opine de todo el Poder Judicial, basada en lo que conoce de algunas situaciones, instancias o experiencias en particular.

Sin embargo, al hacer un análisis pormenorizado de las políticas, procedimientos y herramientas que las distintas jurisdicciones implementan para aumentar los niveles de integridad, vemos que estos no son sólo disímiles sino que también responden a lógicas y contextos muy particulares. Desde este enfoque, es dable sostener que no sería pertinente comparar "lo que pasa en Comodoro Py" con lo que pasa en otra jurisdicción, ni considerar que existen los mismos problemas en una instancia judicial federal en una provincia determinada y en la justicia ordinaria. Y mucho menos, efectuar una comparación –desde esa lógica– con el Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

La justicia local porteña nace luego de la reforma constitucional de 1994, mediante la cual se dota a la Ciudad de Buenos Aires de autonomía. Sin entrar en análisis que nos desviarían de la temática, se puede decir simplemente que el diseño institucional del Poder Judicial en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tiene características propias y recoge, en parte, una visión de justicia más cercana a la sociedad, más democrática y con mecanismos más eficientes de transparencia y rendición de cuentas.

Pero, en los hechos, ¿es así? En el presente artículo intentaremos analizar el concepto de "Justicia Abierta" haciendo un abordaje de su definición, estándares y de cómo el Poder Judicial de la Ciudad genera mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, al tiempo que

examinaremos si estos cumplen con los estándares necesarios para la consolidación de un sistema que permita no sólo una justicia más transparente, sino también más cercana a la sociedad.

Como dijimos anteriormente, la deslegitimación social de la justicia responde, en gran parte, a la poca rendición de cuentas que realiza el Poder Judicial de cara a la sociedad. El hecho de no poder conocer las declaraciones de ingresos de los magistrados, sus reuniones, las sospechas constantes sobre el modo de designar y/o remover funcionarios –entre otros elementos–, sumado a la cambiante coyuntura política en torno a la administración del Poder Judicial, ha contribuido a esta visión oscura que la sociedad tiene sobre la justicia. Esta descripción no es un problema que aqueja sólo a la órbita nacional, sino también a la local ya que, como mencionamos anteriormente, esa visión generalista que la sociedad tiene del Poder Judicial no permite ver ni analizar algunos avances que se vienen dando durante los últimos años con respecto a contar con una justicia más abierta.

Tal es el caso de lo que sucede con el Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Comparativamente, la justicia porteña ha desarrollado, desde hace algunos años –con bastante antelación respecto de lo que sucede en otros ámbitos–, una serie de políticas y esquemas pensados para aumentar los niveles de publicidad del actuar de los distintos organismos, instituciones y de los jueces y juezas. Desde contar con un portal de datos abiertos en el Consejo de la Magistratura, hasta la elaboración de videos en que los jueces y juezas narran de modo didáctico la resolución de un caso judicial,[8] la justicia porteña cuenta con una serie de mecanismos pioneros, si se observa el grado de avance que poseen otras jurisdicciones e, incluso, a nivel nacional.

Esta serie de mecanismos, instancias y herramientas, si bien presuponen un salto –cuantitativo y cualitativo– tiene que pensarse desde una mirada sistémica, ya que la mera existencia de estos elementos no aseguraría contar, *per se*, con una justicia más abierta o, en lo que aquí interesa, capaz de minimizar y contener riesgos de arbitrariedades o corrupción.

8. El Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires posee una serie de videos que se denominan "Lo que la sentencia nos dejó". Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=PkgjpVhV_uw

La transparencia más allá de la mera publicación: noción de Justicia Abierta

Como hemos mencionado en los párrafos anteriores, la mera publicación de información no se puede considerar suficiente para pensar un sistema que dote de integridad a un organismo público. Tampoco lo es la mera existencia de la norma, si esta no cuenta con instrumentos idóneos para, por un lado, alentar su cumplimiento, y por el otro, desplegar un sistema que permita controlar su efectiva implementación y alcanzar su cometido. Por años se sostuvo –o se entendió– que la mejor forma de combatir la corrupción era aumentar los niveles de transparencia, lo cual en los hechos se tradujo en una serie de políticas tendientes a abrir información pública, que hasta no hace mucho tiempo se encontraba vedada para sus verdaderos titulares (la sociedad). En otras palabras, los organismos públicos consideraban que la publicación de determinada información los liberaría de los riesgos de corrupción.

Sin embargo, los hechos mostraron lo contrario. Organismos con altos niveles de publicidad se han encontrado en situaciones que pusieron en jaque esa idea. Tomemos un simple ejemplo. La mayoría de los organismos públicos (de la órbita o el poder del que se trate) publican información relativa a compras y contrataciones. Pese a esto, no escasean las investigaciones por pagos de sobreprecio o asignación de contratos en las compras públicas.

Desde Poder Ciudadano creemos que esta situación se da por dos motivos. En primer lugar, porque la corrupción en este campo tiene la característica central de poseer el don de tener la apariencia de legal. Es decir que los hechos de corrupción (como puede ser el pago de sobreprecios) no pueden ser detectados a partir de la simple publicación de información relativa a compras y contrataciones. Tampoco se hacen visibles cuando el organismo público en cuestión permite el acceso al expediente por el cual tramitó la licitación. La corrupción, al estar inserta dentro de la lógica de administración de lo público (y en esta noción se incluye a los organismos públicos y a aquellas empresas que son proveedoras del Estado), siempre se esconde en actos de carácter lícito. En segundo lugar, son muy pocas las normas, procesos y herramientas

que están pensadas desde la visión del rol que cumplen los funcionarios: el de ser servidores públicos. Por lo tanto, son raras las ocasiones en las que uno puede contar con mecanismos de participación ciudadana, ya sea como proceso de consulta o bien como instancias de control que pongan a prueba ese rol.

En la práctica, terminamos comprobando la existencia de gran cantidad de normas, muchas de las cuales no son implementadas de modo efectivo y, por lo tanto, no cumplen con su finalidad. Es aquí donde la noción de "Justicia Abierta" nace. En realidad, nace de una conceptualización anterior, que fue mutando, evolucionando y fortaleciéndose en los últimos años: el concepto de Gobierno Abierto.

En 2011 nace la Alianza por el Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés). Esta alianza de países (Brasil, Indonesia, México, Noruega, Filipinas, Sudáfrica, Reino Unido y Estados Unidos) aprobó la Declaración sobre Gobierno Abierto, donde se establecen las pautas centrales que los Estados –en caso de considerarlo, ya que la alianza y la adopción de compromisos es voluntaria– deberían adoptar para contar con un mayor nivel de apertura gubernamental. A diferencia de la noción tradicional de transparencia gubernamental de la que hemos hecho mención, la noción de Gobierno Abierto estipula cuatro horizontes bien específicos:[9]

a. Mayor disponibilidad de información sobre las actividades gubernamentales, promoviendo de forma incremental el acceso a la información pública y la máxima divulgación sobre las actividades gubernamentales en todos los niveles.[10]
b. Apoyo a la participación ciudadana en la toma de decisiones y la formulación de políticas.
c. Aplicación de los más altos estándares éticos y códigos de conducta para las funcionarias y funcionarios públicos, a través de la implementación de políticas, prácticas y mecanismos sólidos contra la corrupción, que garanticen la transparencia en la gestión de las finanzas públicas y las compras gubernamentales, y que fortalezcan el imperio de la ley.

9. Declaración de Gobierno Abierto. Disponible en: http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP_Booklet_Spanish_Digital.pdf
10. Ídem.

d. Aumento en el acceso a nuevas tecnologías para la apertura y la rendición de cuentas, a partir de la creación de espacios accesibles y seguros en línea, como plataformas para la prestación de servicios, la participación del público y el intercambio de información e ideas.[11]

Bajo estas premisas, podemos sostener que la apertura gubernamental excede la simple publicación de información, y propone la obligación de garantizar desde el Estado los mayores niveles de accesibilidad a información pública, los más altos estándares éticos en la función pública y mecanismos concretos que garanticen la participación ciudadana. Por lo tanto, como se puede apreciar, el desarrollo de una política de Gobierno Abierto debería llevarnos a contar con un sistema de integridad que permita minimizar los riesgos de corrupción de modo concreto.

La idea de "Justicia Abierta" nace de este nuevo enfoque en materia de transparencia gubernamental, mediante la cual se insta a las estructuras gubernamentales (inicialmente a los gobiernos, o Poderes Ejecutivos) a "abrir" las instituciones, de modo que la ciudadanía pueda ver cómo y en qué forma se gestionan los recursos públicos, es decir, sus recursos.

Es claro que este cambio de perspectiva significa un avance en la forma de interpretar la transparencia con respecto a la vieja usanza de los organismos públicos, donde campeaba la discrecionalidad y el carácter asistemático de las acciones. No obstante, y como hemos reiterado, la apertura de información es condición necesaria pero no es suficiente: es un eslabón más de una cadena de medidas que deben tomarse para minimizar los riesgos de corrupción en una estructura determinada.

El rol de la sociedad civil en la planificación y en la implementación de políticas de Justicia Abierta

Las organizaciones de la sociedad civil reclaman desde hace décadas mayores niveles de integridad de la justicia y la apertura de la labor

11. Pavese, Rosario y Álvarez, Melisa, "La paradoja del Gobierno Abierto en la Argentina", en *Poder Ciudadano. Corrupción y Transparencia. Informe 2014*, Buenos Aires, Eudeba, 2015, pp. 291-297.

judicial. A través de distintas iniciativas y campañas, las OSC lograron incidir para mejorar no sólo la integridad del Poder Judicial, sino también la integridad en la relación entre los distintos poderes del Estado.

Así, por ejemplo, en 2003, con la campaña "Una Corte para la Democracia"[12] se solicitó al gobierno nacional la autolimitación para la designación de los miembros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que tuvo como consecuencia el dictado del Decreto Nº 222/2003.[13] También, a través de distintas acciones, se hicieron una innumerable cantidad de recomendaciones sobre cómo diseñar un programa de transparencia, que hoy encuadraría en lo que se conoce como Justicia Abierta.

En 2015, a través de un consorcio de OSC denominado "Coalición por la Independencia Judicial"[14] se recomendó a los representantes del Poder Judicial la adopción de ciertas políticas que permitieran contar con mayores niveles de integridad por un lado, y favorecer la lucha contra la corrupción, por el otro. En resumen, en dicha ocasión se solicitó, entre otras cuestiones, generar una regulación sobre acceso a la información pública en el Poder Judicial, ya que permitiría:

> ... fortalecer su transparencia y brindaría las herramientas necesarias para monitorear y controlar adecuadamente el actuar de juezas/ces y funcionarias/os judiciales [...] permitiría asegurar el acceso a la información pública tal como la nómina salarial, las declaraciones juradas, los contratos y las contrataciones, la ejecución presupuestaria, entre otros datos.[15]

Así, por medio del establecimiento de una normativa y mecanismos institucionales para promover la ética y la probidad en el Poder Judicial, se impediría que la ausencia de controles efectivos en materia

12. Asociación por los Derechos Civiles (ADC), Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Fundación Poder Ciudadano, Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP) y Unión de Usuarios y Consumidores, "Una corte para la democracia", 2003. Disponible en: http://www.cels.org.ar/common/documentos/corte_I.pdf

13. Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/85000-89999/86247/norma.htm

14. "Coalición para la Independencia Judicial", 2006. Disponible en: http://poderciudadano.org/wp-content/uploads/2016/02/El-rol-de-la- Justicia-en-la-lucha-contra-la-corrupci%C3%B3n-FINAL.pdf

15. Ibídem, p. 2.

de probidad de funcionarios/as judiciales devenga en que "situaciones irregulares no sean sancionadas".[16]

En lo que se refiere a la justicia de la Ciudad de Buenos Aires, más allá de los avances existentes, aún se encuentra ante el desafío de que la normativa relacionada con la integridad y, en definitiva, con la lucha contra la corrupción, se encuentre efectivamente en niveles óptimos de implementación.

Roberto Saba sostiene que

> ... en una democracia constitucional como la nuestra, las mayorías tienen el legítimo poder de decisión política, pero el Poder Judicial es el encargado de aplicar el límite que a esa mayoría le impone en la Constitución. Estos dos extremos, el de la decisión democrática por regla de mayoría y el de control de esa mayoría por parte de los Jueces, genera tensiones.[17]

Es en ese marco de tensión donde las organizaciones sociales "ponen el ojo", ya que para pensar una Justicia Abierta que, a su vez, pueda neutralizar la corrupción, se debe pensar en una serie de herramientas y procesos propios, que no necesariamente tengan las mismas características o efectos que en otros poderes del Estado. En esta instancia del análisis es donde toma relevancia nuevamente la necesidad de diferenciar el Poder Judicial desde su estructura institucional, a fin de delinear en qué situaciones existen mayores riesgos.

Por la propia lógica de funcionamiento de nuestro sistema, cada Poder del Estado posee una dinámica distinta y, por lo tanto, diseños diferentes en materia institucional. Por lo tanto, los riesgos de corrupción difieren y las medidas para minimizar los riesgos o mitigar los impactos también. El Poder Ejecutivo gobierna, el Poder Legislativo legisla y el Poder Judicial resuelve las controversias que llegan a su conocimiento. Si bien es una clasificación demasiado laxa, sirve para comenzar a entender dónde intentan incidir las organizaciones sociales, ya que no es lo mismo un Plan de Gobierno Abierto que un Plan de Justicia Abierta, debido a que los riesgos se presentan con mayor intensidad o impacto en sus distintas órbitas de actuación. Es decir, si sólo se mira lo que sucede en materia de compras y contrataciones del

16. Íbídem, p. 3.

17. Arcidiácono, Pilar; Kalpschtrej, Karina y Secchi, Pablo (comps.), *Poder Ciudadano. Corrupción y Transparencia. Informe 2015*, *op. cit.*, p. 100.

Poder Judicial, muy probablemente se estará "poniendo el ojo" donde no encontraremos los mayores riesgos.

Una de las instancias en las que se pueden observar estos peligros es en la actividad propia del Poder Judicial y, específicamente, de los jueces y juezas: *la resolución de controversias*. Y es aquí donde se hace evidente la diferencia entre el concepto de transparencia vinculado a la publicación de información, con la noción de "Justicia Abierta" que desarrollamos en los puntos anteriores.

Desde la perspectiva de las organizaciones de la sociedad civil, y específicamente desde Poder Ciudadano, un Plan de Justicia Abierta debe pensarse de modo sistémico, asegurando no sólo el cumplimiento de los horizontes a los que hacíamos mención anteriormente (información, innovación, participación y ética en la función pública), sino también que estos se coordinen y articulen, de modo que exista un control cruzado –en el sentido de que existan entidades públicas que autocontrolen el cumplimiento de la norma, pero a la vez que existan mecanismos que garanticen el control por parte de la sociedad– de la gestión del Poder Judicial.

Está claro que lo que más interesa del Poder Judicial, en términos de integridad, es cómo resuelve. Es decir, el principal objetivo del monitoreo se debe centrar en contar con mecanismos que permitan, por un lado, reducir los riesgos, y por el otro, poder controlar la posible existencia de conflictos de intereses –o incompatibilidades– al momento en que los jueces y/o juezas resuelvan una cuestión.

Si bien es importante, también, poder efectuar un adecuado control sobre, por ejemplo, los modos de contratación (ya sea de personal o contrataciones de bienes y/o servicios), los potenciales riesgos en materia de irregularidades en el modo de resolver que tiene la justicia poseen un impacto mucho mayor, ya que no sólo se trata de controlar el actuar de los jueces, sino también los riesgos de que se genere impunidad. Desde ya que, con esta afirmación, no se sostiene una hipótesis relacionada con el contenido de las sentencias, sino sobre las condiciones fácticas que pueden llegar a permitir una determinada resolución en beneficio propio o de un tercero, por el hecho de que exista un incumplimiento de los parámetros que debe tener la justicia al momento de resolver: *independencia e imparcialidad*. Y, antes de verificar si un Plan de Justicia Abierta tiene potencialidades reales, las organizacio-

nes de la sociedad civil analizan cuál es el marco normativo existente que permita concretar ese Plan de Acción.[18]

La Ley N° 4895/13[19] establece los parámetros, reglas de comportamiento, prohibiciones e incompatibilidades en el ejercicio de la función pública. Esta ley, a los efectos del análisis que se propone aquí, es de gran importancia ya que establece y regula determinados procedimientos necesarios para medir el desenvolvimiento íntegro del Poder Judicial. Más allá de los parámetros de comportamiento ético, que deben ser cumplidos por todos los sujetos obligados,[20] existen tres mecanismos esenciales que sirven para graficar los desafíos existentes a la hora de indagar sobre la efectividad de las políticas en materia de Justicia Abierta: la publicidad de las declaraciones juradas patrimoniales, las reuniones de gestión de intereses y el régimen de obsequios.

Si observamos los distintos sitios oficiales, tanto en la órbita nacional como de la justicia porteña, no se encuentra información al respecto o no es observable a simple vista. Por lo tanto, las posibilidades reales de que la sociedad pueda conocer si, por ejemplo, un funcionario judicial posee un conflicto de interés –porque anteriormente se desempeñó como profesional relacionado con alguna de las partes en el pleito–, si ha mantenido reuniones con alguna de las partes o si ha recibido un obsequio, se encuentra vedado. Aquí se puede observar cómo, a pesar de la existencia de la norma, en los hechos se encuentra limitada la participación de la sociedad en general y de las organizaciones de la sociedad civil en particular, para efectuar un adecuado control de la gestión del Poder Judicial.

18. Dentro del proceso formal, para formar parte de la Alianza para el Gobierno Abierto, los Estados (nacional o subnacional) deben cocrear un plan de acción bianual. Disponible en: http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP_Booklet_Spanish_Digital.pdf

19. Disponible en: http://www.buenosaires.gob.ar/legalytecnica/etica-publica

20. El artículo 2 establece que la ley se aplicará a todas aquellas personas que ejerzan "toda actividad temporal o permanente, remunerada u honoraria, realizada por una persona en nombre del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires o al servicio de este o de sus organismos, en cualquiera de sus poderes, comunas u órganos de control, en todos sus niveles y jerarquías, organismos centralizados, descentralizados, entes autárquicos, organismos de control, organismos de seguridad social, empresas y sociedades del Estado, sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, sociedades de economía mixta y todas aquellas organizaciones donde el Estado de la Ciudad tenga participación en el capital o en su dirección".

Si bien existen situaciones similares, este simple análisis permite constatar los desafíos existentes a la hora de diseñar, de modo efectivo, un Plan de Justicia Abierta cumpliendo con los estándares que se exigen. Desde las organizaciones de la sociedad civil, abogamos porque, más allá de la adopción de compromisos tendientes a mejorar los niveles de integridad, estos funcionen en la práctica.

Conclusión

Para pensar en un verdadero sistema de integridad y, en definitiva, un plan de Justicia Abierta que dé una respuesta efectiva a la necesidad de controles para evitar los riesgos a los que venimos haciendo mención, es necesario contemplar cuatro pilares fundamentales: garantizar el libre acceso a la información pública, a partir de mecanismos accesibles; promover y garantizar espacios que permitan la participación ciudadana; contar con mecanismos que generen incentivos y castigos orientados a garantizar el cumplimiento de las normas por parte de los sujetos obligados, y contar con mecanismos, procesos y espacios que garanticen la adecuada rendición de cuentas a la sociedad.

Si bien la justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ha iniciado un camino hacia el aumento de los niveles de integridad y, en consecuencia, hacia pensar un diseño institucional que posea estos pilares, aún quedan ciertos desafíos y obstáculos para que la política de una Justicia Abierta funcione en los hechos.

Más allá de la publicación de información y de contar con normas que den forma a este sistema, se hace necesario enfocar los esfuerzos para terminar con ciertos miedos de los operadores judiciales y los tomadores de decisión, temores que no traen otra consecuencia que un aumento de los niveles de opacidad.

Sin información, no hay participación. Sin participación, no hay control. Y sin control no hay integridad. Esta concatenación de ausencias genera deslegitimación, muchas veces como producto de la sospecha que la mayoría de las veces se genera por una falta de cultura de transparencia por parte de los funcionarios públicos que siguen siendo renuentes a hacer público su actuar. Como dijimos al inicio de este artículo, lo que se esconde, genera sospecha y, para el caso del Poder Judicial, la deslegi-

timación o la falta de confianza, ocasiona la ruptura de uno de los pilares de nuestro sistema democrático: una sociedad que cree en la justicia. Una justicia que debe ser ciega pero no mirar para otro lado.

Bibliografía

ADC; CELS; FARN; INECIP; PODER CIUDADANO y UUC, "Una corte para la democracia", 2003. Disponible en: http://www.cels.org.ar/common/documentos/corte_I.pdf

BERAZATEGUI, Emilia y EMANUELE, Germán, "La casa del herrero. El acceso a la información pública en el Poder Judicial", en Secchi, Pablo; Kalpschtrej, Karina y Arcidiácono, Pilar (comps.), *Poder Ciudadano. Corrupción y Transparencia. Informe 2016/2017*, Buenos Aires, Eudeba, 2017. Disponible en: http://poderciudadano.org/libros/InformePoderCiudadano2017.pdf

COALICIÓN PARA LA INDEPENDENCIA JUDICIAL, "El rol de la justicia en la lucha contra la corrupción", Fundación Poder Ciudadano, 2016. Disponible en: http://poderciudadano.org/wp-content/uploads/2016/02/El-rol-de-la-justicia-en-la-lucha-contra-la-corrupci%C3%B3n-FINAL.pdf

DE VEDIA, Mariano, "La confianza en la Justicia se desplomó desde que el macrismo llegó al poder", en *La Nación*, 31/03/2018. Disponible en: https://www.lanacion.com.ar/2121557-la-confianza-en-la- Justicia-se-desplomo-desde-que-el-macrismo-llego-al-poder

FIORITTI, Santiago, "Gestión clave de Macri con Lorenzetti por las tarifas", en *Clarín*, 13/07/2016. Disponible en: https://www.clarin.com/politica/Gestion-clave-Macri-Lorenzetti-tarifas_0_ry9GPZ7w.html

HAUSER, Irina, "Si se trata de patrimonio es ciega y sorda", en *Página/12*, 03/10/2005. Disponible en: https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-57378-2005-10-03.html

KLITGAARD, Robert, *Controlando la corrupción*, La Paz, Fundación Hanns Seidel-Quipus, 1990.

"ONGs insistieron con la publicidad de las declaraciones juradas de los jueces", en *Diario Judicial*, 06/08/2004. Disponible en: http://www.diariojudicial.com/nota/48576

PAVESE, Rosario y ÁLVAREZ, Melisa, "La paradoja del Gobierno Abierto en la Argentina", en Arcidiácono, Pilar; Kalpschtrej, Karina y Secchi, Pablo (comps.), *Poder Ciudadano. Corrupción y Transparencia. Informe 2014*, Buenos Aires, Eudeba, 2015.

SCHELLING, T.C., "Command and Control", en McKie, J. W. (ed.), *Social Responsibility and the Business Predicament*, Washington ,The Brookings Institution, 1974.

VENTURA, Adrián, "La Corte recortó la ley de ética para la Justicia", en *La Nación*, 10/02/2010. Disponible en: https://www.lanacion.com.ar/4812-la-corte-recorto-la-ley-de-etica-para-la- Justicia

Los principales desafíos en materia de Justicia Abierta

Mariano Heller* y Carlos Mas Velez**

El escenario

No vamos a dar vueltas sobre definiciones posibles de "Justicia Abierta". Simplemente tomaremos como válida aquella que la describe como una justicia que intenta acercarse a los ciudadanos dando a conocer su trabajo y generando condiciones para que el acceso a ella y al conocimiento de los derechos por parte de la población sea cada vez más amplio y extendido.

No decimos nada novedoso si afirmamos que el Poder Judicial es el más oscuro de los poderes del Estado. No lo expresamos con una connotación negativa sino simplemente describiendo que es el menos conocido por los ciudadanos. Desde distintos puntos de vista, la opacidad reina en los poderes judiciales del mundo.

Hay varias explicaciones para esto. El contacto de este con los ciudadanos no es tan habitual como con el resto de los poderes. En términos de cotidianidad, solo nos enteramos de lo que sucede en el Poder Judicial cuando leemos sobre alguna causa resonante y las malas noticias

* Abogado (UBA). Magíster en Administración Pública de 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.

** Abogado (UBA). Docente de la Facultad de Derecho de la UBA, Coordinador del Área de Planificación Estratégica y Transparencia del Ministerio Público Fiscal de la Ciudad y Presidente (*ad honorem*) del Centro de Planificación Estratégica del Consejo de la Magistratura de la Ciudad.
Ex Consejero de la Magistratura de la CABA, ex Secretario General de la UBA. También fue miembro de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) y Director de la Editorial de la Universidad de Buenos Aires (EUDEBA).

suelen ser mucho más visibles y vistosas que las buenas. Esto hace que, aunque su conocimiento por parte de la ciudadanía sea escaso, la imagen de los poderes judiciales no sea de las mejores en comparación con otras instituciones. Lo mencionado, como tantas otras cosas, se ve sumamente claro en Argentina.

Otro aspecto que sin dudas contribuye a la opacidad existente en los poderes judiciales es que en la mayoría de los países, los cargos de jueces o miembros de los ministerios públicos de las distintas instancias son vitalicios y duran mientras dure su buena conducta. Bidart Campos decía que el mal desempeño, principal motivo para proponer la remoción de los magistrados, es lo contrario al buen desempeño[1] y parece ser que tal amplitud de concepto ha generado que sean pocos los jueces removidos en los últimos años de vida constitucional argentina.

Por más apertura o actitud hacia la transparencia que pueda tener un magistrado el hecho de no necesitar rendir cuentas o mostrar su tarea para continuar en su cargo no contribuye a la generación de ese necesario acercamiento entre el Poder Judicial y la ciudadanía.

Este escenario hace que el trabajo de apertura de los poderes judiciales sea especialmente arduo. Debe sumarse a esta ecuación el carácter particularmente conservador que muchos sistemas judiciales aún ostentan ya que el cambio cultural que requiere transparentar su labor es sumamente significativo.

Administración vs. jurisdicción

Si tuviéramos que describir el funcionamiento de los poderes judiciales en la mayoría de los países podemos dividirlo en dos partes: un área de administración y un área jurisdiccional. La primera administra recursos, personal, infraestructuras, se ocupa de la política judicial. En algunos casos tiene participación en la designación o remoción de los magistrados y poder disciplinario sobre los mismos. Mientras tanto la

1. Bidart Campos, Germán, *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*, Buenos Aires, Ediar, 1986, T. II, p. 187. El autor de la obra sostiene que mal desempeño es "lo contrario de 'buen desempeño'", que "la fórmula tiene latitud y flexibilidad amplias", es decir "el mal desempeño carece de un marco definitorio previamente establecido".

pata jurisdiccional es la que efectivamente se dedica a impartir justicia en causas que involucran distintos tipos de conflictos.

Las complejidades de "abrir" y transparentar las áreas administrativas de este poder no son muy altas. De alguna manera se asemejan a las lógicas de funcionamiento del Poder Ejecutivo que ya tiene una extensa experiencia a la hora de aplicar los paradigmas del gobierno abierto con mayor o menor éxito. Se trata de mostrar el funcionamiento de los organismos que administran, ya sean cortes o consejos de la magistratura, transparentando sus gastos, compras y contrataciones, convenios, sueldos, declaraciones juradas, presupuestos. Incluso también garantizar el acceso al estado de los concursos de oposición y antecedentes o procesos disciplinarios o de acusación que pesan sobre los magistrados. No es que sea una tarea fácil, pero ya hay un camino medianamente conocido para transitar.

El caso de las áreas jurisdiccionales, los juzgados, las cámaras de apelación, las cortes o tribunales superiores y ministerios públicos es algo más intrincado. Transparentar no solo las decisiones sino cambiar la filosofía de trabajo es un desafío mucho más grande. Creo que aquí deben apuntarse los cañones para que efectivamente los poderes judiciales se acerquen a la ciudadanía y se puedan restablecer algunos lazos de confianza con la sociedad que hoy son prácticamente inexistentes.

La importancia de la apertura de datos y sus dilemas

Es casi obsceno tener que remarcar esto en pleno siglo XXI pero es imposible ser eficiente en tareas –las que fueren–, si no se sabe efectivamente en dónde uno está parado. Frecuentemente, con algo de soberbia y bastante ignorancia, estamos convencidos de que la realidad que percibimos es la correcta. Este problema no escapa a muchos poderes judiciales. Muchas veces los magistrados o funcionarios estamos convencidos de tener una percepción cierta de determinadas realidades sin tener en cuenta datos duros que muchas veces muestran que la "verdad" pasa por otro lado.

En este sentido, es sumamente importante que los poderes judiciales empiecen a "medir" todo lo que hacen. Es absolutamente

imposible mejorar cualquier realidad sin saber qué es lo que sucede, y para eso los datos adquieren una importancia trascendental.

Sin lugar a dudas lograr un trabajo de recopilación y procesamiento de datos que después sean abiertos a la ciudadanía permitirá lograr una mayor transparencia en la gestión judicial pero también servirá como herramienta para mejorar políticas públicas y piezas de legislación que atiendan problemáticas que aún ni siquiera hemos descubierto por la carencia o falta de sistematización de esos datos y estadísticas.

Por supuesto que no todo es lineal, y a la hora de abrir datos judiciales es importante empezar a discutir y definir hasta dónde podemos hacerlo si se tiene en cuenta la obvia necesidad de preservar la privacidad de información sensible y la protección de los datos personales. En este sentido la legislación no es uniforme y, por ejemplo, la Unión Europea hace especial hincapié en la importancia del resguardo dichos datos.

Cooperación como parte de la gestión

La cooperación es un pilar clave en materia de gobierno abierto. Puede darse desde distintos ángulos y cada uno de ellos tiene aristas diferentes. Bajo esta lógica podemos identificar que existen cooperaciones internas y externas tanto dentro como fuera del Estado.

En los últimos años, el concepto de gobierno abierto ha evolucionado hacia uno de Estado abierto. Resultan entonces fundamentales las conexiones que puedan existir entre los distintos poderes a la hora de aplicar políticas públicas de apertura y transparencia. Es habitual que los poderes ejecutivos y en algunos casos, los legislativos se encuentren más avanzados en el desarrollo de iniciativas de este tipo y por ende su aporte en un diálogo maduro que respete la independencia resulta fundamental. Hacemos especial hincapié en este último punto porque, aunque muchas veces las iniciativas de cambios en la justicia emanan de los poderes ejecutivos, resulta mucho más saludable que las mismas surjan del interior de los poderes judiciales.

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires existieron varias instancias de cooperación interpoderes; creo que las mismas resultaron exitosas, ya que aportaron valiosos intercambios que luego se plasmaron en políticas públicas e iniciativas concretas.

El trabajo debe darse en conjunto no solo dentro de un mismo Estado sino también en coordinación con otros y colaborar con los de las provincias y municipios. Sucede, pero no con la habitualidad que debería. Asimismo, los intercambios entre distintos poderes judiciales y ministerios públicos resultan muy importantes a la hora de potenciar y dar un mayor volumen y legitimidad a la apertura de sus gestiones.

Otro espacio importante de cooperación se debe dar con organismos internacionales. En esta inteligencia, tanto la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos)[2] como OGP (Open Government Partnership)[3] realizan un trabajo fundamental aportando experiencias de distintas latitudes y definiendo estándares que deben cumplirse en las distintas iniciativas. También existen organismos multilaterales que suelen contribuir con financiamiento a proyectos de gobierno abierto como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo y resulta a su vez fundamental interactuar mucho más asiduamente con la sociedad civil organizada.

Por último, muchos poderes judiciales han empezado a trabajar e implementar sus políticas públicas basándose en los objetivos de desarrollo sustentable planteados desde la Organización de las Naciones Unidas y plasmados en lo que respecta a lo institucional en el ODS (Objetivo de Desarrollo Sostenible) 16[4] sobre paz, justicia e instituciones fuertes.

Animarse a innovar

Como venimos repitiendo, los poderes judiciales son intrínsecamente conservadores. El uso de tecnología es otro aspecto en el que cuesta animarse a más. Se aceptó sin grandes inconvenientes el paso de la máquina de escribir a la computadora con un procesador de textos, se abrieron las puertas a las distintas herramientas de gestión de expedientes, pero la tecnología está varios pasos más adelante. De hecho, aún resulta dificultoso que algunos magistrados y funcionarios utilicen las herramientas de gestión en forma correcta, lo cual

2. Disponible en: https://www.oecd.org/latin-america/espanol/

3. Disponible en: https://www.opengovpartnership.org/

4. Disponible en: http://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/post-2015/sdg-overview/goal-16.html

facilitaría enormemente la recolección sistemática de información importante en términos estadísticos.

Hay todavía quienes se resisten al uso de tecnologías que facilitan enormemente la gestión diaria de la tarea judicial. La realización de audiencias por videoconferencia o la utilización de herramientas para compartir información entre las distintas partes de los expedientes son aún utilizadas en forma marginal.

Mientras tanto, entre los más innovadores ya existen iniciativas de trabajo con inteligencia artificial que permita tanto predicciones según patrones de comportamiento o de lenguaje como la posibilidad de trabajar en, por ejemplo, "sanitización" de datos que abran la posibilidad a una tarea mucho más eficiente a la hora de anonimizar un expediente o una decisión para que pase a formar parte de un *dataset* abierto a la comunidad.

La innovación en la gestión y mantener nuestras cabezas abiertas a la hora de utilizar nuevas herramientas vinculadas a la tecnología permitirán, sin dudas, mejorar la calidad del trabajo y por ende dar un servicio mejor y más ágil a la ciudadanía.

Los enigmas de la comunicación

Aprender a comunicar es un desafío fundamental para los poderes judiciales. En los últimos años ha habido avances y retrocesos en esta tarea. Distintas jurisdicciones han creado órganos de difusión oficiales y portales *web* para mantener informado al público de la actividad de los tribunales. Aunque sin dudas ha sido un paso adelante, algunos magistrados se quejan respecto de la escasa participación que se les otorga en los mencionados portales.

Creemos que al hablar de comunicación resulta trascendental empezar a poner en crisis algunos paradigmas que parecen marcados a fuego en la vida judicial argentina. Desde nuestro paso por la facultad de derecho se nos repite, sin mucho fundamento, que los jueces hablan solo por sus sentencias. ¿Es este, en pleno siglo XXI, un paradigma aceptable? Diría que no. La esencia de los pilares del gobierno abierto nos obliga a cambiar, ponernos al día y empezar a pensar nuevas formas de

comunicación y de acercamiento de los poderes judiciales a la sociedad como base fundamental para recuperar la confianza perdida.

No estoy en condiciones de aportar una solución clara a esta problemática, pero sin dudas debe empezar a discutirse cómo se llega a la sociedad y a los intermediarios que luego difunden la actividad de los tribunales.

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, los juzgados penales, contravencionales y de faltas 10 y 13 empezaron a recorrer un nuevo camino comunicacional. Optaron por una vía directa y absolutamente abierta y horizontal usando una cuenta de Twitter para los juzgados en la que comunican sus decisiones, agendas y todo lo atinente a la vida diaria de los juzgados. Esta solución, inédita en su momento e innovadora, generó sorprendentes resultados en cuanto a la respuesta del público y muestra que el uso de redes sociales es hoy un camino que no puede ser evitado a la hora de difundir para el público en general.

¿Esto quiere decir que todos los juzgados deberían abrir su cuenta de Twitter? No lo creemos así; sin embargo, nos han mostrado que sin dudas hay que institucionalizar este tipo de soluciones comunicacionales para llegar en forma directa a los ciudadanos.

Es importante empezar a segmentar la forma en la que se comunica y a pensar quiénes son los destinatarios de esa comunicación. ¿Hablamos como poderes judiciales a los ciudadanos comunes que nada tienen que ver con el sistema? Pareciera que en general no, salvo algunos casos excepcionales. Y en este sentido la comunicación, como remarcamos anteriormente, debería ser especialmente pensada para quienes funcionan en muchos casos de intermediarios con el público, esencialmente medios de comunicación, abogados de la matrícula o integrantes de la sociedad civil.

De todos modos, existen a su vez algunos caminos alternativos para mejorar la llegada a la sociedad. El Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires inauguró desde su portal de gobierno abierto (Jusbaires Abierto)[5] una sección a través de la cual los magistrados explican algunas de sus decisiones paradigmáticas en videos cortos y con lenguaje accesible. Este tipo de iniciativas también intentan acercar desde otra perspectiva a los magistrados.

5. Disponible en: www.jusbairesabierto.gob.ar

Asimismo, hay otras vetas que merecen ser exploradas y que hacen a la comunicación. En este sentido el Poder Judicial de la Ciudad ha encarado la tarea de intentar visualizaciones de los procesos, es decir mostrar gráficamente su desarrollo para mejorar su comprensión. Esto resulta fundamental no solo para que el público en general entienda cuál es el derrotero de una causa judicial sino también para que los comunicadores mejoren su capacidad de transmitir las novedades en procesos resonantes sin cometer los errores en los que comúnmente caen.

Mencionamos la importancia de la utilización de un lenguaje accesible en los videos de los magistrados explicando sus decisiones, pero lo cierto es que resulta imprescindible que nuestros jueces empiecen a comunicarse de otra forma. Existen en esta inteligencia diversas iniciativas de "lenguaje claro" que fomentan que las resoluciones judiciales sean escritas en forma comprensible para todos los ciudadanos. Esto es clave para achicar una brecha fundamental en la sociedad, que se basa en algo tan simple como que el ciudadano común no comprende las decisiones de los magistrados sin pasar antes por alguien que pueda traducirlas en lenguaje claro.

Rendir cuentas como base del sistema republicano

La percepción ciudadana parece indicar, en base a la falta de confianza que nos demuestra, que los poderes judiciales no rinden cuentas como corresponde. Este problema puede empezar a resolverse con una justicia que muestre en qué trabaja y cómo lo hace.

Tanto los espacios de administración como los estrictamente jurisdiccionales son escasamente conocidos por el público en general. Conocer las caras de los empleados, funcionarios y magistrados, sus currículums, trayectorias, remuneraciones y declaraciones juradas de bienes son acciones importantes para quitar el velo existente y terminar con algunos mitos. La gran mayoría de los poderes judiciales trabajan en forma eficiente y eficaz y vale la pena mostrarlo. También es importante dar a conocer los procesos internos, intentar explicarlos en forma clara y adecuada para todo tipo de formación, tal como la mencionada iniciativa sobre sentencias.

Asimismo, los órganos que tienen la responsabilidad de conducir los poderes judiciales y administrarlos, ya sean tribunales superiores, cortes supremas o consejos de la magistratura, podrían realizar eventos de rendición de cuentas en un sentido similar al que hoy utiliza la Corte Suprema de Justicia de la Nación al dar inicio al año judicial de trabajo. Se puede allí mostrar qué y cómo se hizo y cuáles son los objetivos para el período que comienza.

Por otro lado, se ha avanzado bastante en materia legislativa a la hora de obligar a los poderes judiciales a rendir cuentas. A modo de ejemplo, las leyes de acceso a la información pública que se han ido aprobando o modificando han incluido en general a los poderes judiciales como sujetos obligados a garantizar el acceso a la información y a tener sus propios planes de transparencia activa publicando información relevante sobre su desempeño y vida interna.

La participación ciudadana como pilar de la construcción de confianza

Como lo hemos expresado reiteradamente, la ciudadanía vive alejada de los poderes judiciales. No elige a sus miembros y cuando le toca acercarse no suele ser por alguna situación grata. La justicia resuelve conflictos o persigue a quienes cometen delitos. Es lógico decir que casi siempre hay alguien que termina enojado con el sistema.

Bajo esta lógica, resulta complicado que los ciudadanos se sientan cómodos acercándose a participar en iniciativas que provengan de los poderes judiciales. A pesar de ello, creo que afianzar la participación ciudadana desde actividades alternativas resulta fundamental para fortalecer las políticas de gobierno abierto y por ende construir confianza.

En este sentido existen algunas iniciativas que abonan la participación ciudadana, alentando a los ciudadanos a acercarse al Poder Judicial sin necesidad de que ingresen al sistema por situaciones disvaliosas. Simulacros abiertos de juicios por jurados, visitas a las escuelas y plazas e incluso el desarrollo de actividades lúdicas vinculadas a los derechos son algunas de las iniciativas que ha desarrollado el Poder Judicial de la Ciudad.

De todos modos, debería alentarse la participación con el mayor ahínco posible generando alternativas de compromiso amplias que permitan que los ciudadanos puedan cocrear políticas públicas en materia de justicia.

Los pasos a seguir

Los desafíos para abrir los poderes judiciales son enormes y se encuentran recién en una etapa embrionaria. Hay decenas de propuestas que pueden allanar el terreno para acercarse a la ciudadanía y en base a eso recuperar confianza.

El camino pasa por distintas propuestas que coadyuven a enfrentar el gran cambio cultural que debe plantearse. Es un trabajo que ya comenzó y que se promociona tanto por parte de algunos operadores del sistema como por las mismas cortes supremas de la región, como demuestra la declaración sobre Principios y Recomendaciones para la Promoción de la Justicia Abierta de la cumbre iberoamericana de jueces.[6]

Romper mitos mediante la capacitación de los actores involucrados, cambiar la forma de comunicar encontrando nuevos paradigmas de enlace con la sociedad y buscar aliados tanto en otros poderes del Estado como en otras latitudes son algunos de los pasos que debemos encarar.

Al mismo tiempo es fundamental promover la participación ciudadana e involucrar a la sociedad civil en este proceso.

Y por último, es importante tener claro que las políticas de gobierno abierto deben promoverse no solo porque van por el andarivel de la transparencia y eso es "lo que está bien". Hay cientos de ejemplos en el mundo que demuestran que este tipo de iniciativas son base para gestiones más eficientes y eficaces. Y por cierto los equipos que se han atrevido a innovar en este sentido dentro del Poder Judicial de la Ciudad han logrado un compromiso y un convencimiento al respecto que podría sin dudas ser replicado exitosamente.

Será un derrotero complejo, pero si logramos avanzar en este sentido, podemos cambiarle la cara al sistema. Vale la pena intentarlo.

6. Disponible en: http://www.cumbrejudicial.org/justicia-abierta/item/587-principios-y-recomendaciones-para-la-promocion-de-la-justicia-abierta

De la Justicia Transparente a la Justicia Abierta: nuevo paradigma, mismos desafíos

Álvaro Herrero*

Introducción

La reciente irrupción del paradigma de gobierno abierto ha traído nuevas herramientas y nuevos impulsos a los procesos de fortalecimiento y reforma del sector público. Dichos procesos, sin embargo, no son enteramente nuevos sino más bien una continuidad de reformas del sector que –en América Latina– comenzaron en la década de 1980 como consecuencia de los procesos de consolidación democrática que experimentaron los países de la región. Las transformaciones de las instituciones de gobierno incluían desde aspectos centrales de la vida política como garantizar la celebración de elecciones periódicas, asegurar la supremacía de la autoridad civil y enfrentar el legado de graves violaciones a los derechos humanos hasta prepararlas para mejorar la eficacia en la provisión de servicios públicos fundamentales.[1]

* Licenciado en Derecho (UNLP), Master en Estudios Latinoamericanos (Universidad de Georgetown) y Doctor en Ciencias Políticas (Universidad de Oxford). Subsecretario de Gestión Estratégica y Calidad Institucional en el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, donde lidera la estrategia de gobierno abierto e innovación institucional. Ha trabajado como consultor a nivel nacional e internacional con organismos como el BID, PNUD, USAID y el Banco Mundial, en proyectos de gobierno abierto, transparencia, reforma judicial y estado de derecho en más de quince países de América Latina y el Caribe. Fue Director Ejecutivo de la Asociación para los Derechos Civiles e integró el directorio del Laboratorio de Políticas Públicas y Poder Ciudadano.

1. Herrero, Álvaro y Gentili, Rafael, "Acercando el gobierno al ciudadano: herramientas de gobierno abierto para estados provinciales y municipios", 2014. Disponible en: https://www.academia.edu/20081045/ACERCANDO_EL_GOBIERNO_AL_CIUDADANO_HERRAMIENTAS_DE_GOBIERNO_ABIERTO_PARA_ESTADOS_PROVINCIALES_Y_MUNICIPIOS [fecha de consulta 23/10/2018]; Ramírez-Alujas, Álvaro y Dassen, Nicolás, "Vientos de Cambio. El avance de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe", *Banco Interamericano de Desarrollo*, Washington DC, 2014.

En dicho contexto, los poderes judiciales –o la justicia entendida en un sentido amplio e institucional– no han estado exentos de las citadas transformaciones. Por un lado, los procesos de modernización y fortalecimiento institucional impulsados por instituciones financieras multilaterales como el BID y el Banco Mundial[2] promovieron reformas vinculadas con la capacitación de los recursos humanos, las mejoras de los sistemas de administración y gestión, la incorporación de nuevas tecnologías y la ampliación del acceso a la justicia. Por otro lado, diversos actores de la sociedad civil junto a sectores de la academia y de organizaciones filantrópicas impulsaron reformas vinculadas con la "democratización" del Poder Judicial, tales como alentar la participación ciudadana en los procesos de selección de magistrados, la adopción de políticas de acceso a información pública y transparencia en la actividad administrativa y jurisdiccional de los sistemas de justicia, y la implementación de mecanismos de rendición de cuentas para con la ciudadanía.

Este último enfoque, las reformas orientadas a la democratización del Poder Judicial, es la interfaz comunicante con la nueva generación de reformas basadas sobre el paradigma de gobierno abierto. Así, este nuevo paradigma aporta herramientas y discursos que permiten no solo profundizar un proceso de más larga data –no exento de resistencias institucionales, culturales y corporativas– sino también iluminar nuevos andariveles para transformaciones relacionadas con las herramientas y contextos vinculados con la revolución digital. En dicho contexto, el concepto de gobierno abierto en la justicia incluye viejos conocidos como la participación ciudadana y el acceso a la información pero también novedosas temáticas como los datos abiertos, el uso de redes sociales, *big data* y nuevas tecnologías.

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

Pensar una justicia abierta, con estándares renovados de colaboración, transparencia y participación ciudadana es una misión de alta relevancia institucional y política. El Poder Judicial es uno de los tres poderes del Estado. En tal carácter, tiene funciones que van más allá del tradicional rol de "tercero imparcial" en la resolución de conflictos. Su intervención en el sistema político es profunda, influyendo –en algunos casos de manera muy sofisticada– en el vínculo entre el Estado y la ciudadanía, y en las relaciones entre los distintos actores sociales. En la actualidad, investigaciones provenientes de la ciencia política y el derecho han documentado una amplia incidencia de los poderes judiciales y de los demás organismos que integran el sistema de justicia en los procesos de formulación de políticas públicas,[3] en el reconocimiento y protección de derechos,[4] y en el control de los restantes poderes del Estado.[5] El sistema de justicia tiene además, en Argentina y en América Latina en general, responsabilidades compartidas en temas altamente sensibles para la ciudadanía como son los temas de seguridad pública y corrupción.

En síntesis, este artículo intenta poner de relieve la existencia de un continuo entre dos generaciones de reformas, ambas orientadas a la democratización del Poder Judicial y a la mejora en el vínculo entre las instituciones judiciales y la ciudadanía. Sostiene además que dichos procesos de reforma no deben ser vistos como procesos estancos o desconectados entre sí. El surgimiento del modelo de gobierno abierto no implica para nada el abandono de las líneas de trabajo vinculadas a la primera generación de reformas. Finalmente, este trabajo pretende

3. Shapiro, Martin, *Courts. A comparative and political analysis*, Chicago, University of Chicago Press, 1981; Dahl, Robert, "Decision-making in a democracy: The Supreme Court as a national policy-maker", en *Journal of Public Law*, N° 6, 1957; Jackson, Donald y Tate, Neal C., *Comparative judicial review and public policy*, Westport CT, Greenwood Press, 1992; Feeley, Malcom, "Judicial policy making in the modern State: How the courts reformed America's prisons", Cambridge, Cambridge University Press, 2000; Tate, C. y Torbjorn, Vallinder, "The global expansion of Judicial Power", Nueva York, New York University Press, 1997.

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

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

identificar las nuevas líneas de trabajo inspiradas en los principios de la justicia abierta, señalando avances, obstáculos y oportunidades.

La primera ola de reformas institucionales (o proto Justicia Abierta)

Las reformas institucionales en los sistemas de justicia se centraron en promover nuevas reglas y mecanismos para mejorar la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana. Estas pueden segmentarse en dos grandes grupos según el tipo de actividad: (i) reformas vinculadas con prácticas institucionales y administrativas del Poder Judicial, y (ii) reformas vinculadas con las actividades jurisdiccionales de los poderes judiciales.

Prácticas institucionales y administrativas

Las reformas de tipo institucional y administrativa apuntaban a abrir los poderes judiciales a la ciudadanía. Por una parte, promovían mayores niveles de transparencia, tanto respecto a la publicación de información administrativa, estadística y presupuestaria como en materia de ética e integridad (declaraciones patrimoniales, conflictos de interés, etc.). Por otra parte, se promovía mayor apertura de los procesos de selección y designación de magistrados, generando espacios para que la ciudadanía participe de manera activa para así elevar la vara en términos de calidad de los recursos humanos.

Acceso a información

Una de las primeras líneas de trabajo consistió en promover estándares modernos de acceso a la información en el Poder Judicial. Esto fue un eslabón de un trabajo más extenso en la materia que incluyó también a otros poderes del Estado, principalmente al Ejecutivo. En Argentina, la ausencia de una ley nacional que regule la materia fue, por muchos años, un serio obstáculo para el diseño e implementación de abordajes integrales a la temática desde el poder judicial. La sanción de la Ley N° 27775 en 2016 proporcionó un marco integral moderno para regular el ejercicio del derecho de acceso a la información

pública, incluyendo dentro de los sujetos obligados al Poder Judicial. Esto constituyó un valioso avance en materia normativa pero a más de dos años de su implementación, aún es muy temprano para evaluar sus efectos prácticos en materia de acceso efectivo a la información judicial. Sin embargo, previo a la sanción de la citada ley, se utilizaron precedentes del Sistema Interamericano de Derechos Humanos para justificar la adopción de estándares de acceso a la información hacia dentro del Poder Judicial.[6]

Sin embargo los poderes judiciales en América Latina ostentan importantes avances. La Corte Suprema de Paraguay, por ejemplo, publica en su página *web* toda la normativa sobre acceso a la información pública y permite la gestión de solicitudes de acceso.[7] El Órgano Judicial de El Salvador brinda en su página *web* información sobre normativa en materia de acceso a información, resoluciones de la autoridad de aplicación, y contiene una sección sobre gestión documental y archivos. La Corte Superior de Lima publica en Internet los formularios tipo para las solicitudes de acceso a información y proporciona los datos de contacto de los responsables temáticos dentro del tribunal.[8] La Corte Suprema del Reino Unido publica en internet los estándares de acceso a información que deben esperarse de los operadores del sistema de justicia, identifica a los puntos de contacto para los pedidos de acceso, y brinda detalles sobre los distintos tipos de información que pueden solicitarse.[9] En el mismo sentido, la Corte Superior de Queensland en Australia publica los listados de información disponibles según la ley vigente, incluyendo información financiera, procesos de decisión, servicios, políticas y registros.[10] En líneas similares se puede mencionar el ejemplo de Arizona.[11]

6. Para mayor información sobre los citados estándares, Herrero, Álvaro, "¿La Corte Suprema perdió la paciencia?", Buenos Aires, Laboratorios de Políticas Públicas, 2014.

7. Disponible en: https://www.pj.gov.py/contenido/1298-acceso- a-la-informacion-publica-y-transparencia-gubernamental/1298

8. Disponible en: http://www.transparencia.gob.pe/reportes_directos/pep_transparencia_acceso_informacion.aspx?id_entidad=18595&id_tema=49&cod_rueep=0&ver=

9. Disponible en: https://www.supremecourt.uk/about/access-to-information.html

10. Disponible en: https://www.courts.qld.gov.au/about/right-to-information

11. Disponible en: https://apps.supremecourt.az.gov/publicaccess/caselookup.aspx?AspxAutoDetectCookieSupport=1

Transparencia

Por otra parte, dichas reformas se enmarcaron en proyectos más ambiciosos vinculados con la promoción de transparencia en el sector público. La ola democrática de los años ochenta y noventa trajo nuevos aires en la región latinoamericana, forzando a las instituciones judiciales a modernizarse al compás de los procesos de consolidación democrática. En ese contexto, las políticas de transparencia tuvieron un lugar protagónico. En lo que refiere al Poder Judicial, las reformas de transparencia se vieron como una herramienta para contribuir, entre otras cuestiones, a generar condiciones para una mayor independencia judicial. El funcionamiento abierto de los sistemas de justicia, por ejemplo, genera un mayor flujo de información desde el Poder Judicial hacia la sociedad, permitiendo que esta conozca su desempeño, se involucre en los procesos y discusiones relacionados con casos de gran trascendencia institucional, y hasta participe de maneras diversas (tales como audiencias públicas, procesos de consulta, etcétera).[12]

La Corte Suprema de Uruguay, por ejemplo, tiene en su página *web* una sección dedicada a la transparencia. Allí publica información sobre remuneraciones, presupuesto, cargos por escalafón, cargos contratados y vacantes y reglas para la participación ciudadana.[13] El Poder Judicial de Perú tiene una sección con información en el portal de transparencia del estado peruano.[14] Allí se encuentra información sobre presupuesto, contrataciones, registros de visitas y proyectos de inversión. El Portal de Transparencia del Órgano Judicial de El Salvador publica información sobre la gestión estratégica, administrativa, financiera y normativa, al igual que resoluciones en materia de acceso a la información.[15] En el mismo sentido se puede referir la experiencia de Panamá.[16] Por su parte, la Corte Suprema del Reino Unido cuenta

12. Para un estudio comparado sobre la transparencia y acceso a información, ver Fundación para el Debido Proceso Legal "Comparando la transparencia: un estudio sobre el Acceso a la Información en el Poder Judicial", DPLF, Washington, 2009.

13. Disponible en: http://poderjudicial.gub.uy

14. Disponible en: http://www.transparencia.gob.pe/enlaces/pte_transparencia_enlaces.aspx?id_entidad=18595

15. Disponible en: http://www.transparencia.oj.gob.sv/es

16. Disponible en: https://www.organojudicial.gob.pa/transparencia

con un valioso portal de transparencia con información financiera, estadísticas, gastos de los jueces, conflictos de intereses e información sobre designación de magistrados. También publica información sobre políticas de igualdad y diversidad.[17]

Información sobre presupuesto, compras y contrataciones

Uno de los rubros más destacados en materia de transparencia es el relacionado con el presupuesto, los gastos y contrataciones del Poder Judicial. Durante años esta información no estuvo fácilmente disponible para la ciudadanía. Hasta mediados de la década de 2000, eran pocas las instituciones judiciales que brindaran información integral sobre estas tres categorías. Al igual que en el resto de las agencias estatales, la falta de publicidad y transparencia en los procesos de compras y contrataciones (*procurement*) son factores que, entre algunos otros, permiten espacios de discrecionalidad e irregularidades en el uso de los fondos públicos, propiciando oportunidades para la corrupción. En otros casos, la falta de difusión de las contrataciones de personal y de la nómina de personal existente ha permitido la contratación de parientes de jueces y funcionarios, generando una imagen de nepotismo y excesiva discrecionalidad. Las exigencias de transparencia y probidad que se aplican a la gestión administrativa de cualquier otro órgano del Estado deben ser igualmente válidas para la labor administrativa y de gerencia del Poder Judicial y, en este sentido, la posibilidad de acceder a información pública sobre presupuestos, adquisiciones y gastos permite controlar su eficiente gestión.

En algunos países, la aprobación de marcos regulatorios para el sector público sobre compras y contrataciones traccionó a los poderes judiciales en esa dirección. En Chile, por ejemplo, en el año 2004 entró en vigencia la Ley de Compras Públicas, Ley N° 19886, que se aplicó a los tres poderes del Estado y que abarcó ejecución de obras, concesiones de obras públicas, contratación de estudios, asesoramientos y consultorías, entre otras. Además se creó un sistema electrónico de compras que hoy se ha vuelto referente a nivel latinoamericano, "ChileCompra".[18] Todas las reparticiones públicas (incluido el Poder

17. Disponible en: https://www.supremecourt.uk/about/transparency.html
18. Disponible en: https://www.chilecompra.cl

Judicial) tienen la obligación de publicar sus anuncios de intención de compras y contratación de servicios de dicho portal. Asimismo, a partir de abril de 2007, todas las licitaciones relativas al Poder Judicial son publicadas y actualizadas en su sitio de Internet.[19] Estos patrones de publicación de compras y contrataciones se verifican también a nivel provincial; las provincias de Córdoba[20] y Santa Fe,[21] al igual que la Ciudad de Buenos Aires,[22] por ejemplo, publican información periódicamente sobre el tema. Las Cortes Supremas de Illinois[23] y California[24] se alinean con los ejemplos anteriores.

Por su parte, la Corte Suprema de Justicia de la Nación de Argentina publica desde hace años información presupuestaria en su página *web*. Allí se pueden encontrar datos sobre las asignaciones y ejecución presupuestaria.[25] Otros poderes judiciales de la región han logrado avances en la materia. La Corte Suprema de México, por ejemplo, publica información integral sobre lo que denomina gasto público,[26] incluyendo rubros tales como presupuesto asignado, estados financieros, auditorías, viáticos y representación, compras de muebles e inmuebles, donaciones y servicios profesionales por honorarios. En el mismo sentido, la Corte Suprema de Costa Rica pone a disposición del público información relativa al presupuesto asignado, la ejecución presupuestaria, y otros,[27] al igual que la Corte Suprema de California.[28] Allí se muestran las agendas semanales discutidas por el Consejo Superior referentes a la Formulación del Presupuesto en el Poder Judicial de Costa Rica para los últimos años, al igual que los registros sobre

19. Disponible en: https://www.poderjudicial.cl

20. Disponible en: http://www.justiciacordoba.gob.ar/JusticiaCordoba/Administracion/Contrataciones.aspx

21. Disponible en: http://www.justiciasantafe.gov.ar/js/index.php?go=l

22. Disponible en: https://consejo.jusbaires.gob.ar/documentacion/compras-y-contrataciones/adjudicaciones

23. Disponible en: http://www.illinoiscourts.gov/Procurement/default.asp

24. Disponible en: https://www.courts.ca.gov/rfps.htm

25. Disponible en: https://www.csjn.gov.ar/transparencia/presupuestos

26. Disponible en: https://www.scjn.gob.mx/transparencia/obligaciones-de-transparencia/gasto-publico

27. Disponible en: https://pj.poder-judicial.go.cr/index.php/rendicion-de-cuentas/presupuestos

28. Disponible en: https://www.courts.ca.gov/finance.htm

compras y contrataciones, brinda acceso a los expedientes de compras y a oportunidades de compras con el Poder Judicial.[29]

Designación de magistrados

Otra área sensible es la relacionada con los sistemas de nombramiento y designación de magistrados y funcionarios judiciales. La transparencia de los procesos por los cuales se designan funcionarios judiciales, en especial los de alta jerarquía, es central para la legitimidad de las instituciones judiciales y para mejorar la confianza de la ciudadanía en los actores del sistema judicial.

Argentina ha sido referente en esta materia como consecuencia de las reformas implementadas a partir de 2003. En dicho año, el Poder Ejecutivo Nacional dictó una serie de medidas que limitaron sus facultades para la designación de nuevos jueces de la Corte Suprema. Las reformas impulsadas por el entonces presidente Kirchner consistieron en:

(i) Limitar la discrecionalidad del Presidente de la Nación en la selección de candidatos para cubrir vacantes en la Corte disponiendo que se tuvieran en cuenta la diversidad de género, especialidad y procedencia regional de los magistrados; y que se requiriera la adecuación de los candidatos a pautas objetivas sobre idoneidad.

(ii) Establecer una serie de requisitos relacionados con la postulación, tales como la imposición de plazos para la cobertura de las vacantes en el tribunal; la obligación de publicitar los antecedentes de los candidatos; y la facilitación de un mayor control ético de los postulantes (exigencias de una declaración jurada de bienes, antecedentes profesionales, comerciales y tributarios).

(iii) Por último, se introdujo una instancia de participación para que la ciudadanía brindara sus opiniones y comentarios respecto de los candidatos propuestos.[30]

29. Disponible en: https://pj.poder-judicial.go.cr/index.php/rendicion-de-cuentas/compras-y-contrataciones

30. Posteriormente, el Decreto N° 588/2003 extendió la aplicación de las reglas descriptas a las designaciones del Procurador General y del Defensor General de la Nación, y para el nombramiento de los jueces federales inferiores.

En la misma línea que el Poder Ejecutivo, el Senado reformó su reglamento para mejorar el proceso a través del cual presta su acuerdo para la designación de los magistrados. Se estableció, principalmente:

a. que durante estos procesos se celebren audiencias y que estas sean públicas;
b. que el proceso permita y fomente la participación de la sociedad civil;
c. que una vez finalizadas las audiencias, la Comisión de Acuerdos se expida mediante un dictamen fundado; y
d. que las decisiones individuales de los senadores sean de conocimiento público a través del voto nominal.

Estas reformas promovieron nuevas prácticas que permitieron mejorar notoriamente los estándares de transparencia y participación ciudadana en procesos de nombramiento de magistrados que antes estaban prácticamente exentos de todo escrutinio público. Así, constituyeron un punto de inflexión en materia de nombramientos judiciales, generando mecanismos que casi dos décadas después se han mantenido incólumes.[31]

Por su parte, en 2008, en Colombia se constituyó una coalición de nueve organizaciones de la sociedad civil con el objeto de hacer seguimiento a los procesos de nominación y elección de magistrados de las altas cortes y otros altos dignatarios de la justicia, abogando por la incorporación de los más altos estándares de transparencia en esos procesos. Esta iniciativa, que perdura hasta la actualidad, atendió la necesidad de que la administración de justicia sea conducida por las personas más idóneas, reuniendo calidades humanas y profesionales inmejorables; a través de procesos de acompañamiento y observación independientes del gobierno, del Poder Judicial, de los partidos políticos y de los intereses privados.[32] Esa coalición, denominada Elección Visible, ha generado durante la última década espacios de debate público, de rendición de cuentas y de transparencia en la designación de numerosos procesos de designación de funcionarios tales como la

31. El Decreto N° 222/2003 del Poder Ejecutivo de la Nación disparó una serie de reformas similares a nivel provincial. En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, por ejemplo, se dictó el Decreto N° 381/2013 que emula el mecanismo de transparencia y participación previsto a nivel nacional.

32. Disponible en: https://www.eleccionvisible.com/

Corte Constitucional, la Corte Suprema, el Consejo de Estado y otros funcionarios de alto rango.[33]

Políticas de integridad

Por último, otro aspecto destacado de las políticas de transparencia en el ámbito administrativo del Poder Judicial ha sido el requisito de presentar declaraciones patrimoniales juradas. A partir de la década de 1980, estos instrumentos se convirtieron en uno de los mecanismos más frecuentemente incluidos en las políticas de transparencia y anticorrupción. Al igual que en los otros poderes del Estado, el acceso a las declaraciones juradas patrimoniales de magistrados y funcionarios judiciales es una herramienta central para controlar la evolución de su patrimonio y conocer sus antecedentes laborales. Esto permite detectar potenciales actos de corrupción y también de posibles conflictos de intereses.

Los poderes judiciales han tenido altibajos en el diseño e implementación de sistemas para la presentación y control de las declaraciones patrimoniales juradas. Argentina fue uno de los países que comenzó a tratar este tema de manera temprana a fines de la década de 1990,[34] sin embargo su implementación efectiva en lo relacionado al Poder Judicial ha sido dificultosa, en especial a nivel de la justicia nacional y federal. Tanto el Consejo de la Magistratura de la Nación como la Corte Suprema de Justicia de la Nación han sido objeto de críticas por las falencias en la implementación de un sistema que compatibilice la eficacia del mismo con los principios elementales de transparencia y del derecho al acceso a la información pública.[35] En algunos casos, solo se cuenta con un listado de sujetos obligados,[36] mientras que en otros se proporciona un formulario *online* para solicitar el

33. Entre dichos funcionarios se incluyen el Procurador General de la Nación, Fiscal General de la Nación, Contralor General de la Nación, Director Ejecutivo de Administración Judicial, y el Registrador Nacional del Estado Civil.

34. Ley N° 25188, BO N° 29262 del 01/11/1999.

35. Para un panorama detallado e integral de la situación de las declaraciones juradas en el poder judicial en Argentina, Lavin, Renzo y otros, "Las Declaraciones Juradas de los Jueces", en *Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia*, Buenos Aires, 2017. Disponible en: http://chequeado.com/justiciapedia/wp-content/uploads/2015/05/PolicyBrief-DDJJ-2.pdf [fecha de consulta el 25/10/2018].

36. Disponible en: http://csjn.gob.ar/personal-judicial/declaraciones-juradas

acceso a las declaraciones.[37] Por su lado, muchos poderes judiciales provinciales, como el caso de Formosa[38] o Mendoza,[39] ponen a disposición del público una versión "pública" de las declaraciones juradas de los funcionarios judiciales obligados. En algunos casos se limitan solo a los funcionarios de alto rango, como ministros del tribunal superior de justicia, mientras que en otros incluyen a funcionarios de rango medio y bajo. En todos los casos el nivel de detalle, la calidad de la información, y el formato utilizado para presentar los datos no siempre permiten un adecuado control de la evolución patrimonial. En el caso de Colombia, el Poder Judicial (o "rama judicial", tal como se lo denomina allí) tiene un portal de transparencia con información de bienes y renta de cada uno de los magistrados, con información detallada e integral a los efectos del control de la evolución patrimonial de los sujetos obligados.[40]

Muchos poderes judiciales no publican información patrimonial de sus integrantes pero incluyen otras categorías de información, como listados de planta de recursos humanos (en sus distintas modalidades),[41] información salarial y análisis de puestos, información sobre viajes y consultorías externas.[42] Estos portales están pensados como espacios que concentran información sobre recursos humanos, misiones y funciones, contrataciones, compras, presupuestos y gastos.[43] Así, las declaraciones juradas no siempre son requeridas ni tampoco publicadas, y forman parte de los espacios de transparencia y rendición de cuentas de los poderes judiciales.

37. Disponible en: http://www.consejomagistratura.gov.ar/index.php/component/content/article/45-informacion-general/3849-consulta-de-declaraciones-juradas-patrimoniales

38. Disponible en: http://www.jusformosa.gov.ar/index.php/declaraciones-juradas

39. Disponible en: http://www.jus.mendoza.gov.ar/declaraciones

40. Disponible en: https://www.ramajudicial.gov.co/web/transparencia-activa/magistrados

41. Disponible en: http://www.peru.gob.pe/transparencia/pep_transparencia_personal.asp#.W9Iy4c5KiM8

42. Disponibles en: https://pj.poder-judicial.go.cr/index.php/rendicion-de-cuentas/recursos-humanos y http://www.funcionjudicial.gob.ec/lotaip/index.php/general/general

43. Disponible en: https://portalunico.iaip.gob.hn/portal/index.php?portal=384

Agendas institucional y de reuniones

Otra dimensión relevante de las políticas de gobierno abierto y acceso a la información judicial es disponibilidad de información sobre las reuniones de los integrantes del Poder Judicial. Por un lado, las buenas prácticas recomiendan que se debe permitir el acceso al calendario de audiencias vinculadas a la actividad jurisdiccional: fecha y lugar donde se llevan a las distintas audiencias durante el proceso judicial, temas tratados, participantes y decisiones adoptadas. Esto es frecuente en los sistemas anglosajones pero no tanto en los de tradición civil o europea. La obligación de dar a conocer estos aspectos puede ser establecida mediante una ley del Congreso que aborde temas de transparencia en todos los poderes del Estado, mediante previsiones en la legislación procesal, y en las leyes orgánicas de los poderes judiciales, pero también mediante resoluciones de las propias Cortes Supremas o Consejos de la Magistratura, a quienes se les reconoce ampliamente la facultad de dictar este tipo de medidas. Las normas establecen los pisos mínimos de transparencia, luego los poderes judiciales tienen la facultad de ampliarlos.

Por otro lado, también debe brindarse acceso a información sobre la agenda institucional, no jurisdiccional, de los magistrados. Esto es relevante por diversos motivos. Primero, para evitar encuentros de los magistrados que puedan generar conflictos de interés o violar las pautas de imparcialidad en función de las partes de los procesos que tramitan ante los tribunales. Segundo, para rendir cuentas sobre encuentros con integrantes de otros poderes del Estado, con representantes del sector privado o de cualquier otro sector. Los requisitos de independencia e imparcialidad conllevan limitaciones para evitar generar conflictos con los parámetros de la ética pública. Finalmente, como toda labor solventada con fondos públicos y desplegada por una persona que detenta una función o atribución pública, la información sobre sus labores cae dentro del principio elemental de la publicidad de los actos de gobierno. En este marco, cabe destacarse el caso de la Corte Suprema de Justicia de la Nación de Argentina que mediante la Acordada N° 07/2004 dispuso que las audiencias y las reuniones con jueces se realicen siempre en presencia de las dos partes, de manera que transparenten las gestiones; y por medio de la Acordada N° 36/2003 del mismo tribunal, se dispuso que cuando se traten causas que versen

sobre materia de trascendencia institucional, se deberá fijar y hacer pública la fecha en que el asunto será considerado por el tribunal.[44] Por su parte, la Corte Superior de Justicia de Lima publica periódicamente el registro de visitas, detallando datos personales de los visitantes, horario de entrada y salida, y funcionario visitado.[45]

Información estadística

Por último, los poderes judiciales han desarrollado una intensa labor para mejorar la generación, publicación, y procesamiento de información estadística. Durante la década de los 1990 y 2000, la región registró notorios avances en la generación de información relacionada con la labor jurisdiccional. Esto no fue casual sino que coincidió con una ola de reformas promovidas desde organismos financieros internacionales y agencias de cooperación internacional y a raíz del surgimiento de espacios regionales enfocados en el sector justicia, como el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA). Estos sectores incluyeron a la estadística judicial como uno de los temas centrales en materia de reformas administrativas. Si bien no lo abordaron desde un enfoque de acceso a información, estos procesos derivaron en una mayor publicación de información estadística, generando procesos de capacitación, fortalecimiento institucional y estandarización de datos judiciales.

La publicación de estadísticas judiciales no solo resulta esencial como insumo elemental en todo proceso de formulación, implementación y evaluación de una política pública, sino también como estándar de transparencia. Publicar información sobre el desempeño de los tribunales consiste en un acto de rendición de cuentas ya que brinda información a la ciudadanía sobre las actividades desarrolladas. Este es un aspecto cuasi superado ya que la mayoría de los poderes judiciales y nacionales, salvo limitadas excepciones, publican información estadística integral y oportuna. Esta obligación no solo recae en el Poder Judicial sino también en el poder ejecutivo. Un caso ilustrativo es el Sistema Nacional de Estadística de Ejecución Penal en Argentina,

44. Herrero, Álvaro y López, Gaspar, *Acceso a Información y Transparencia. Buenas Prácticas de América Latina*, Buenos Aires, Asociación por los derechos civiles, 2009.

45. Disponible en: http://www.transparencia.gob.pe/reportes_directos/pte_transparencia_reg_visitas.aspx?id_entidad=18595&ver=&id_tema=500

cuya elaboración y publicación recae sobre el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

Funcionamiento jurisdiccional

Las políticas de acceso a información judicial y transparencia tienen un epicentro en la publicidad de la labor de los tribunales. En tal sentido, el elemento esencial de la actividad judicial son las sentencias. No es este el lugar para destacar la importancia de las sentencias, especialmente las de altos tribunales, como elementos ordenadores de los criterios a seguir por otros tribunales. En cambio, se debe poner de relieve la relevancia de las sentencias como actos de unos de los poderes del Estado que resuelven conflictos, que efectivizan la protección de derechos fundamentales y que sirven –en casos específicos– como contralor de la labor de los otros poderes.

Publicación de sentencias

En este contexto, resulta innecesario justificar la necesidad de publicar las sentencias de los tribunales. Es un imperativo casi imposible de refutar. Así, gran parte de los poderes judiciales de América Latina pone las sentencias a disposición de la ciudadanía. Esto fue un eje de trabajo destacado en la primera generación de reformas de transparencia. Tanto las cortes supremas nacionales como provinciales ponen a disposición del público sus sentencias utilizando distintos tipos de plataformas. Los ejemplos hoy son abundantes y la publicación de sentencias es moneda corriente en la región. Las cortes supremas de Argentina,[46] Chile,[47] Perú,[48] Uruguay[49] y muchas otras publican sus sentencias, acordadas y resoluciones en las respectivas páginas *web*.

46. Disponible en: https://www.csjn.gov.ar/sentencias-acordadas-y-resoluciones/sentencias-de-la-corte-suprema

47. Disponible en: http://basejurisprudencial.poderjudicial.cl

48. Disponible en: https://jurisprudencia.pj.gob.pe/jurisprudenciaweb/faces/page/inicio.xhtml

49. Disponible en: http://poderjudicial.gub.uy/contenidos/40

Políticas de comunicación

En algunos casos, los poderes judiciales han ido un paso más allá, generando espacios novedosos para la difusión de sus labores. En la última década se han generado iniciativas que promueven, por ejemplo, la creación de centros especializados para la comunicación de la actividad judicial.[50] También se registran experiencias que promueven la creación de canales de comunicación directa con el ciudadano, como canales de televisión[51] o radio[52] donde los contenidos están enteramente vinculados al trabajo de los tribunales.

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 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. El objetivo principal consistió en lograr que los lectores se familiaricen con el funcionamiento 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,

50. Centro de Información Judicial y otros.

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

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

información biográfica de los magistrados e ilustraciones sobre cómo votaron sus integrantes en casos destacados.[53]

Periodismo especializado

Los medios de comunicación también han dedicado esfuerzos para ilustrar al público sobre distintos aspectos del funcionamiento del Poder Judicial. En Estados Unidos, se destaca el trabajo de la periodista Linda Greenhouse para el diario *New York Times*. Allí, Greenhouse se dedicó durante años a realizar una cobertura integral de la labor de la Corte Suprema de Justicia. Con un claro enfoque didáctico, elaboró diversas series de notas periodísticas detallando los aspectos relevantes y controvertidos de los temas pendientes para ser decididos por la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos. Sus notas y columnas cubrían no sólo las aristas políticas y constitucionales de los casos, sino también las historias detrás de cada uno de ellos, explicando cómo afectan la vida de los ciudadanos. Greenhouse se destacó por develar y difundir las historias humanas detrás de cada caso resuelto por el máximo tribunal de los Estados Unidos. Su labor fue complementada por una excelente aplicación de recursos gráficos que contribuían no sólo a captar la atención del lector, sino principalmente a explicar de manera sencilla temas tales como las posturas de cada juez respecto a las discusiones jurídicas e ideológicas detrás de los casos, o la evolución con el tiempo del pensamiento de la Corte.[54]

La segunda ola de reformas: el surgimiento de Justicia Abierta

La creación de la Open Government Partnership (OGP) en 2011 generó condiciones para la profundización de las reformas iniciadas en la etapa. El impulso de una agenda centrada en un nuevo paradigma, con un discurso innovador, enfocado en propuestas de colaboración entre

53. "Fallos de la Corte al Alcance del Ciudadano" elaborado por la Asociación por los Derechos Civiles, CIPPEC, Poder Ciudadano y otras ONG, y auspiciada por la Asociación de Entidades de Prensa de Argentina (ADEPA).

54. Ya retirada del periódico, su labor es continuada por Adam Liptak, manteniendo el enfoque y el estilo.

gobiernos y sociedad civil, se convirtió en una plataforma desde la cual se lanzaron múltiples iniciativas. Si bien las políticas de transparencia, participación ciudadana y acceso a la información permanecían en el núcleo de las reformas, tanto (i) el lenguaje de las propuestas como (ii) los marcos institucionales en el cual se concibieron las mismas inauguraron una nueva ola de procesos de transformación institucional.

Respecto al "lenguaje de las propuestas", el enfoque de OGP propone el encuentro de reformistas del sector público con líderes de la sociedad civil, para lograr gobiernos más inclusivos, con mayor capacidad de respuesta y que rindan cuentas. Todo esto, con una aspiración de máxima de mejorar tanto la calidad de la gobernanza como la calidad de los servicios que reciben los ciudadanos.[55] Así, deja de lado abordajes de tipo confrontativos, centrados en discursos duros de tipo anticorrupción, perro guardián (*watchdog*), o "señalar y culpar" (*blame and shame*), los cuales solían generar brechas entre reformistas y funcionarios públicos. Por el contrario, este nuevo modelo innova en cuanto propone sinergias entre actores, se enfoca en las áreas más viables para la colaboración, y establece como punto de partida el diálogo y la expectativa de colaborar.[56] Así, se produce un cambio en los sistemas de incentivos para los funcionarios públicos (de todos los poderes del Estado), ahora mucho más proclives a impulsar reformas.

En tal sentido, los "marcos institucionales" que propone el modelo de gobierno abierto se centran en espacios colaborativos de cocreación. Esto representa un cambio de estrategia respecto de otros paradigmas de gestión pública. La sociedad civil es puesta en el centro de la escena, de manera coprotagónica junto al gobierno, dejando así dinámicas confrontativas. En este nuevo esquema, gobierno y organizaciones de la sociedad civil trabajan de manera coordinada, colaborativa, identificando juntos problemas e ideando juntos soluciones para problemas de política pública.[57] Esto permite evitar lógicas de suma

55. Disponible en: https://www.opengovpartnership.org/mission-and-strategy

56. Herrero, Álvaro, "OGP: un marco para el cambio. La experiencia de Buenos Aires", Open Government Partnership, 2017. Disponible en: https://www.opengovpartnership.org/stories/ogp-un-marco-para-el-cambio-la-experiencia-de-buenos-aires [fecha de consulta: 12/12/2018].

57. La profundización de los procesos de gobierno abierto, especialmente a nivel provincial, ha conllevado replanteos respecto a quiénes deben participar en los procesos

cero, donde con frecuencia los funcionarios se ven enfrentados con el hecho de que los logros y demandas del tercer sector constituyen en realidad "derrotas" del gobierno. Los parámetros del gobierno abierto rompen con esa tradición al proponer el trabajo conjunto, al tiempo que dejan en claro que la participación de la sociedad civil solo será integral si es sustantiva, concreta e informada. Así se evita que los gobiernos caratulen como procesos participativos a instancias donde solo hubo una participación ficticia, ritualista o mínima. En síntesis, solo se puede hablar de cocreación cuando la sociedad civil es involucrada en todas las etapas, instancias y decisiones del proceso de diseño e implementación de un proyecto o reforma.

La nueva ola de reformas en la justicia

El crecimiento de OGP, que desde 2011 sumó 79 países y 20 gobiernos subnacionales, reflejado además en más de 3000 compromisos, repercutió sobre los sistemas de justicia. Si bien en mucho menor medida que el poder ejecutivo, los poderes judiciales comenzaron paulatinamente a tener presencia en los planes de acción nacionales y subnacionales de gobierno abierto.[58] Además, se gestaron iniciativas de gobierno abierto en la justicia por afuera de los procesos formales

de cocreación. Así, se plantea si tienen que ser las organizaciones de la sociedad civil o si pueden ser otro tipo de actores, como los ciudadanos u otras instancias no organizadas. En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, por ejemplo, se involucró activamente a los vecinos en la identificación de problemáticas para ser priorizadas y para identificar soluciones. Esto en parte por la escasez de organizaciones con experiencia concreta en temas locales, como transporte público, provisión de servicios de salud, etc. En general las organizaciones que participaron eran instituciones muy respetadas, de larga trayectoria, pero sin embargo su foco de especialidad se vinculaba mayormente con los procesos a nivel del gobierno nacional o en algunos casos sus proyectos transcurrían en dicha órbita. Así, la inclusión de ciudadanos de a pie, sin filiación institucional, participando a título personal, sirvió para inyectar una mirada complementaria a la de las organizaciones de la sociedad civil.

58. Según un estudio publicado en 2017 por OGP, de un total de 3.113 compromisos, hay 100 vinculados al sector justicia, es decir un 3,2% del total. Este número constituye un avance respecto a un informe de 2015 que señalaba la existencia de 35 compromisos de justicia sobre un total de 1985, es decir un 1,8%. En términos absolutos la cifra de compromisos judiciales se triplicó en solo tres años. "Opening justice: Access to justice, open judiciaries, and legal empowerment through the Open Government Partnership". Disponible en: https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/opening_justice_working_draft_public_version.pdf [fecha de consulta: 12/11/2018].

de OGP. Dicha institución puede arrogarse el mérito de haber puesto en marcha una nueva ola de reformas que trajo nuevos aires a los procesos de cambio en los poderes judiciales. En otras palabras, OGP visibilizó un menú renovado de reformas y generó los contextos institucionales que permitieron movilizar recursos humanos, financieros y políticos para mejorar la transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana en el sector justicia.

Datos Abiertos

De todas las líneas de trabajo que surgieron o se vieron potenciadas a raíz del movimiento de gobierno abierto, los datos abiertos son sin dudas el área donde hubo mayor desarrollo en términos cuantitativos y cualitativos. Diversos factores podrían individualizarse como facilitadores de este fenómeno. Una de las posibles explicaciones para la proliferación de este tipo de iniciativas es que el contenido discursivo de los datos abiertos resultó mucho más atractivo que el promovido por el movimiento de transparencia y anticorrupción. Otro posible argumento es que el movimiento de gobierno abierto coincidió temporalmente con un punto de ebullición de las políticas de tecnologías de la información, que generaron las condiciones técnicas y proveyeron la infraestructura para impulsar políticas de datos abiertos.

Los avances se evidencian en distintos planos. En primer lugar, se han desarrollado portales de datos abiertos liderados por los gobiernos nacionales.[59] Un caso destacado es el de Argentina, donde el Portal de Datos Abiertos de la Justicia Argentina[60] publica datos de gestión y estadísticos de varias provincias argentinas. Asimismo contiene información vinculada con aspectos institucionales del sistema de justicia, como información sobre vacantes y designación de magistrados, sistemas penitenciarios y población carcelaria, ejecución de penas, y normativa nacional y provincial. El gobierno de la India, por ejemplo, publica datos abiertos del Poder Judicial en una sección especial de su

59. Elena, Sandra y van Schalkwyk, François, "Open Data for Open Justice in Seven Latin American Countries", en Giménez-Gómez y Miscó-Hernández, *Achieving Open Justice through Citizen Participation and Transparency*, 2017.

60. Disponible en: http://datos.jus.gob.ar

portal de gobierno abierto.[61] El gobierno del Reino Unido ha sido líder en materia de datos abiertos, publicando gran cantidad de información vinculada con el sistema de justicia.[62] Allí se encuentran *data sets* sobre estadísticas de funcionamiento de los tribunales (gestiones judiciales), sobre presupuesto y administración del Ministerio de Justicia, justicia juvenil, género, víctimas, cuestiones étnicas y otros.

En segundo lugar, los tribunales superiores y cortes supremas también han progresado en materia de datos abiertos, impulsando sus propios espacios. La Corte Suprema de Justicia de la Nación en Argentina publica *data sets* vinculados a administración, personal, presupuesto y sentencias.[63] La Corte Suprema de Paraguay también publica distintos tipos de *data sets* vinculados a aspectos institucionales, administrativos, presupuestarios y jurisdiccionales.[64] El Poder Judicial de Costa Rica ha desarrollado un portal donde se publican datos abiertos sobre presupuesto, contratación, femicidios, estadísticas policiales, pensiones alimentarias y aspectos administrativos.[65]

En tercer lugar, se registran valiosas experiencias de apertura de datos liderados por organismos como consejos de la magistratura, tribunales electorales y tribunales superiores provinciales. El Tribunal Electoral de Paraguay también publica datos abiertos sobre resultados electorales a nivel nacional y municipal, además de toda información relativa a los procesos electorales.[66] A nivel federal también se registran proyectos de promoción de los datos abiertos. El Ministerio Público de Rio Grande do Sul de la República Federativa del Brasil publica distintos tipos de información vinculada a su desempeño.[67] En Argentina, el Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ha sido pionero en la publicación de datos abiertos.[68] Desde hace varios años, el portal JusbairesAbierto pone a disposición de la comunidad

61. Disponible en https://data.gov.in/sector/judiciary

62. Disponible en https://data.gov.uk/search?q=justice

63. Disponible en https://datos.csjn.gov.ar

64. Disponible en http://datos.csj.gov.py

65. Disponible en https://pj.poder-judicial.go.cr/index.php/rendicion-de-cuentas/datos-abiertos

66. Disponible en http://datosabiertos.tsje.gov.py

67. Disponible en http://dados.mprs.mp.br/dados_abertos/

68. Disponible en https://jusbairesabierto.gob.ar

data sets vinculados al presupuesto, gestión judicial, y compras y contrataciones. En sintonía, el Tribunal Superior de Justicia de Buenos Aires publica información sobre sentencias, acordadas, resoluciones, presupuesto y datos electorales en formato abierto.[69]

Por último, se destaca el surgimiento de una comunidad de ONG, funcionarios, magistrados, y otros operadores del sistema de justicia que utilizan redes sociales y otras plataformas para difundir información sobre distintos aspectos del funcionamiento de la justicia. En algunos casos se trata de esfuerzos institucionales de juzgados de instancias inferiores, como las experiencias que se detallan en la sección siguiente de los juzgados penales, contravencionales y de faltas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En otros, aparecen liderazgos como la Procuración Penitenciaria de la Nación en Argentina, que publica *data sets* con todo tipo de información relacionada con el sistema carcelario y la población penitenciaria.[70] Asimismo, distintos funcionarios y magistrados utilizan redes sociales para tratar los temas de justicia abierta y comunicar a la ciudadanía la labor de sus respectivos tribunales.[71]

La irrupción de las tecnologías

El uso de tecnologías para la presentación de documentos judiciales está extendido desde hace muchos años y se ha revalorizado como instrumento de reforma judicial en el contexto del nuevo movimiento de gobierno judicial abierto. Distintos países y entidades federales tienen sistemas consolidados de documentos judiciales electrónicos, que permiten hacer presentaciones, notificaciones y otros trámites procesales de manera *online*. Por ejemplo, la Corte Suprema de California ha puesto en marcha un sistema de reglas –e infraestructura– para la presentación de documentos judiciales.[72] La Regla 8.70[73] y el documen-

69. Disponible en: http://datos.tsjbaires.gov.ar

70. Disponible en: http://datos.ppn.gov.ar

71. Por ejemplo las cuentas en Twitter de: @MariaSilvaTE, @CarlosSotoM, @JudgeTheZipper, @EpmsBta, @OpenJusticeCA, @RileyMata, @UKOpenJustice, entre muchos otros.

72. Disponible en: http://www.courts.ca.gov/24590.htm

73. "Rule 8.70. Application, construction, and definitions". Disponible en: http://www.courts.ca.gov/cms/rules/index.cfm?title=eight&linkid=rule8_70

to "Supreme Court Rules Regarding Electronic Filing"[74] establecen los criterios, formatos y oportunidades aplicables a dichos procedimientos, que se realizan a través de un portal.[75] El sitio *web* del tribunal proporciona además tutoriales, guías y materiales de capacitación para utilizar adecuadamente el sistema y cumplir con los requisitos para los documentos electrónicos.[76]

En igual sentido, el sistema judicial del Reino Unido cuenta desde 2014 con un sistema de *e-filing* (presentación electrónica) de documentos judiciales. El mismo se combina un sistema electrónico de administración de casos y aspira no solo a mejorar la administración de justicia de cara al ciudadano sino también a consolidar la reputación de Londres como un centro global de resolución de disputas.[77] A través del portal CE File,[78] se pueden presentar la mayoría de los documentos necesarios, al igual que todo otro paso procesal. Este sistema se puso en marcha por medio de la "Practice Direction 510 – The Electronic Working Pilot Scheme".[79]

En América Latina la experiencia en materia de sistemas de administración de casos data desde mediados de la década de 1990.[80] Desde entonces, los poderes judiciales de la región han realizado grandes avances. Por un lado, se han implementado mecanismos para la gestión electrónica de trámites que generalmente están asociados a servicios de tipo administrativo usualmente brindados por los ministerios de justicia, como los relacionados con los registros de comercio, de la propiedad inmueble y de los registros de la propiedad automotor. En Argentina, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de

74. Disponible en: http://www.courts.ca.gov/documents/supreme_court_of_california_rules_regarding_electronic_filing.pdf

75. Disponible en: http://www.truefiling.com/

76. Disponible en: http://www.courts.ca.gov/documents/DCA-Guide-To-Electronic-Appellate-Documents.pdf

77. Disponible en: https://www.judiciary.uk/you-and-the-judiciary/going-to-court/high-court/the-rolls-building/e-filing/

78. Disponible en: https://efile.cefile-app.com/login

79. Disponible en: https://www.justice.gov.uk/courts/procedure-rules/civil/rules/part51/practice-direction-510-the-electronic-working-pilot-scheme

80. Gregorio, Carlos "Case Management and Reform in the Administration of Justice in Latin America", BID, Washington, 1996. Disponible en: http://www.iijusticia.org/docs/sgc-Doc13-E.pdf

la Nación cuenta con un servicio de Trámites a Distancia que permite realizar gestiones como rúbrica de libros, constitución de algunos tipos de sociedades comerciales, entre otros.[81] A través del portal *web* http://tramitesadistancia.gob.ar, ventanilla virtual que se encuentra disponible las 24 horas, se pueden recibir las notificaciones y los documentos solicitados también de manera electrónica, con lo cual se evita concurrir al organismo. Los informes, copias y certificados serán firmados con firma electrónica o digital, según el caso.

El Poder Judicial de Costa Rica cuenta con diversos sistemas electrónicos para trámites judiciales. Por ejemplo, el Sistema de Gestión en Línea permite la tramitación electrónica de los casos judiciales, brindado servicios de consulta de los expedientes, seguimiento de los pasos procesales y presentación de escritos y otros documentos de manera electrónica.[82] Asimismo, el sistema de Trámites en Línea ofrece la posibilidad de realizar online gestiones como la obtención de certificado de antecedentes penales, certificaciones de pensiones alimentarias, validación de la cuenta de correo para recibir notificaciones, acceso y consultas al archivo judicial, consulta de guía de funcionarios, y muchos otros.[83] Este sistema cuenta además con una aplicación para acceder a todos estos trámites desde un teléfono inteligente.[84]

Los planes de acción de la Alianza por el Gobierno Abierto contienen también compromisos que hacen referencia al uso de la tecnología para la justicia abierta. Grecia, por ejemplo, ha asumido compromisos para profundizar los servicios de justicia electrónica en su sistema judicial. En tal sentido, Grecia, por ejemplo, publica desde 2006 decisiones civiles y penales de la Corte Suprema de Justicia[85] y sentencias de tribunales sobre derecho marítimo.[86] También cuenta con un sistema de gestión y administración electrónica de casos judiciales, con las funciones típicas de seguimiento de estado de los litigios, presentación *online* de

81. Disponible en: http://www.jus.gob.ar/igj/tramites/gde.aspx

82. Disponible en: https://pjenlinea.poder-judicial.go.cr/SistemaGestionEnLineaPJ/Publica/wfpMenuAyuda.aspx

83. Disponible en: https://pj.poder-judicial.go.cr/index.php/tramites-en-linea

84. Disponible en: https://www.poder-judicial.go.cr/app/LandingsPJ/app_pj/index.html

85. Disponible en: www.areiospagos.gr

86. Disponible en: www.protodikeio-peir.gr

escritos y documentos, notificación electrónica y otros.[87] En el marco de su plan de acción de 2016 se ha comprometido a mejorar la accesibilidad de sentencias y decisiones judiciales a través de Internet, aumentar el acceso a estadísticas y datos relacionados con los procesos civiles y penales, y mejorar la expedición *online* de certificados varios.[88]

En otra línea de trabajo se relaciona el uso de tecnología para mejorar la provisión de información sobre la ubicación de las dependencias judiciales. En dicha línea, Justicia Maps es una iniciativa del Poder Judicial del Perú para poner a disposición del ciudadano un aplicativo informático que permita encontrar de manera rápida, sencilla y precisa la ubicación de las oficinas judiciales más cercanas utilizando una computadora, *tablet* o teléfono celular.[89] El sistema emplea tecnología cartográfica a través de Internet que permite encontrar con exactitud el nombre y dirección de la sede judicial, así como el piso de la oficina judicial u órgano jurisdiccional buscado. El mapa incluso contiene la ubicación de instituciones, centros comerciales, entidades bancarias u otros que se encuentran aledaños al órgano jurisdiccional se busca, para ayudar a la localización.

Lenguaje claro

El gobierno abierto presupone un accionar orientado a mejorar de manera constante el vínculo con los ciudadanos. Este tipo de trabajo es plausible desde todos los poderes del Estado.[90] Desde el punto de vista del poder judicial, un modelo de justicia abierta requiere de esfuerzos amplios, no necesariamente complejos, pero decididamente integrales. En dicho contexto, la comunicación y el uso de lenguaje claro y comprensible para el ciudadano es, para los usuarios de la justicia, un factor de peso porque permite acercar el sistema de justicia a los

87. Disponible en: www.adjustice.gr

88. Disponible en: https://www.opengovpartnership.org/21-provision-of-open-data-justice

89. Al mes de noviembre de 2018, la plataforma contenía información sobre la zona central y suburbios de la ciudad de Lima. Disponible en: http://agenciapj.pe/justiciamaps/

90. Existen instituciones internacionales como Clarity y la Plain Language Association International abocadas a la promoción del lenguaje sencillo en todas las órbitas del Estado y que reúne a profesionales de más 30 de países de todo el mundo y 15 idiomas. Disponible en: http://www.clarity-international.net/ y https://plainlanguagenetwork.org/

vecinos. ¿Cuál es el problema a atacar? Los instrumentos mediante los cuales se expresan jueces, fiscales, defensores y otros funcionarios del poder judicial suelen contener términos difíciles de entender, a veces excesivamente técnicos, otras veces en latín, con frases de estilo totalmente incomprensibles para los vecinos.

El lenguaje claro, entendido como una política sostenida de simplificar el lenguaje para así mejorar la comunicación y en última instancia la relación con los vecinos y usuarios del sistema de justicia, se ha convertido en una línea de trabajo habitual en distintos poderes judiciales de América Latina. Lenguaje claro no solo es evitar terminología técnica y estilos culturalmente arraigados en los operadores judiciales, sino también esforzarse por ser conciso en los contenidos, priorizando documentos que eventualmente "inviten" a ser leídos por los ciudadanos. Sentencias de cientos de páginas, redundantes de citas jurídicas y referencias dogmáticas, también conspiran contra la efectividad de la comunicación judicial.

Tanto a nivel nacional como en todo el territorio se registran experiencias muy valiosas ancladas en tribunales, consejos de la magistratura y cortes supremas. Asimismo, organismos o espacios supranacionales como la Cumbre Judicial Iberoamericana, han generado grupos de trabajo sobre la temática, incluyendo el desarrollo de estándares, lineamientos, manuales y modelos de políticas.[91]

Siguiendo esa línea, por ejemplo, la Corte Suprema de Chile creó en 2015 la Comisión de Lenguaje Claro en el Poder Judicial con el "objetivo de promover el uso del lenguaje claro al interior del Poder Judicial y de establecerse como una instancia de reflexión respecto al rol que juega el lenguaje sencillo en el acceso a la justicia del ciudadano". A tal fin, la Comisión elabora y propone iniciativas y productos que fomenten la utilización de un lenguaje que, sin desapegarse del rigor técnico judicial, sea más comprensible para los usuarios.[92] La Corte Suprema impulsó esta iniciativa como consecuencia del cumplimiento de acuerdos internacionales adquiridos por dicho organismo en materia de transparencia[93] y

91. Disponible en: http://www.cumbrejudicial.org/grupo-lenguaje-claro-y-accesible

92. Disponible en: http://www.pjud.cl/comision-lenguaje-claro_

93. Consignados en el número 11 de las "Reglas e indicadores en materia de transparencia, rendición de cuentas integridad de los sistemas judiciales", que señala que "para facilitar su comprensión, las resoluciones judiciales deberán fundamentarse en términos

de acceso a la justicia.[94] Esta Comisión se articula a su vez con otras instituciones chilenas ajenas al Poder Judicial, pero también ocupadas en utilizar un lenguaje más accesible para los ciudadanos.[95] Por su parte, en Argentina, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos lanzó el programa Justo Vos, que tiene entre otros objetivos promover el lenguaje claro.[96] Concebida como "un programa de promoción de acciones de justicia cotidiana preventiva", esta iniciativa ayuda a entender la información jurídica, explicando las principales leyes, decretos y resoluciones en lenguaje claro para que los ciudadanos conozcan sus derechos y obligaciones.

Rendición de cuentas e informes de gestión

La publicación por parte de los poderes judiciales de informes anuales de gestión es una práctica que ha evolucionado y se ha propagado en los últimos años. Estos informes varían en su formato pero en esencia consisten en un análisis del desempeño del poder judicial. Los niveles de profundidad, foco y desagregación varían y dependen de la estructura de cada sistema de justicia (por ejemplo, países federales *versus* unitarios). En esta línea, el Poder Judicial de Hong Kong publica anualmente un detallado informe sobre el desempeño de las instituciones judiciales, que incluye áreas tales como gestión judicial, capacitación y aspectos presupuestarios.[97] Por su parte, el Reino Unido cuenta con el clásico *The Lord Chief Justice's Report* que cubre una amplia gama de temas que van desde análisis del desempeño de los distintos fueros hasta los procesos de modernización y las políticas de recur-

sencillos y claros". Disponibles en: http://www.cumbrejudicial.org/productos-y-resultados/productos-axiologicos/item/39-transparencia-rendicion-de-cuentas-e-integridad

94. Las "Cien reglas de Brasilia para garantizar el acceso a la justicia de personas en condición de vulnerabilidad", en el apartado 58, señalan que "en las resoluciones judiciales se emplearán términos y construcciones sintácticas sencillas, sin perjuicio de su rigor técnico". Disponibles en: http://www.jus.gob.ar/media/3110118/id1-13_documento.doc

95. Tal es el caso de la Red Lenguaje Claro, integrada por la Corte Suprema de Chile, la Honorable Cámara de Diputados de Chile, la Contraloría General de la República, el Consejo para la Transparencia, la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, la Biblioteca del Congreso Nacional y el Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Mayor información disponible en: http://www.lenguajeclarochile.cl/

96. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/justovos

97. Disponible en: https://www.judiciary.hk/en/publications/annu_rept_2018/eng/home.html

sos humanos del Poder Judicial.[98] En dicha línea, el Poder Judicial de Sudáfrica publicó en 2018 un informe de gestión anual conteniendo un análisis del desempeño de los tribunales, un análisis del sistema de gobernanza del poder judicial, un compendio de normas asociadas al funcionamiento del sistema de justicia, y una sección de recursos humanos (vacantes, nombramientos, etc.).[99] Asimismo, diversos poderes judiciales de estados de los Estados Unidos mantienen la tradición de confeccionar informes anuales, con características similares a los descriptos precedentemente, como los casos de Maine,[100] Colorado[101] y Nevada.[102] Por su parte, el Federal Judicial Center del gobierno de los Estados Unidos también publica informes de gestión anuales.[103] La publicación de informes detallados de gestión es una práctica extendida a nivel internacional aunque no tan frecuente en América Latina.

Vínculo con la ciudadanía

El Gobierno del Reino Unido lanzó un sitio denominado Open Justice: Making Sense of Justice[104] con el objetivo de proporcionar información al público acerca del funcionamiento del sistema de justicia. Impulsada por el Ministerio de Justicia, esta iniciativa intenta generar mayor comprensión en el público acerca del funcionamiento de la justicia, en especial del sistema de justicia criminal. Así, proporciona información de manera pedagógica acerca de temas sensibles para los ciudadanos, tales como las sentencias, la prisión preventiva, la libertad condicional y otros. Asimismo, explica el funcionamiento y organización del sistema de justicia en general, y contiene una sección acerca de "mitos" sobre la justicia vinculados con los costos y accesibilidad del sistema.

98. Disponible en: https://www.judiciary.uk/publications/

99. Disponible en: https://www.judiciary.org.za/index.php/judiciary/judiciary-annual-report

100. Disponible en: https://www.courts.maine.gov/reports_pubs/reports/annual_reports/index.shtml

101. Disponible en: https://www.courts.state.co.us/Administration/Unit.cfm?Unit=annrep

102. Disponible en: https://nvcourts.gov/Supreme/Reports/Annual_Reports/2018_Annual_Report/

103. Disponible en: https://www.fjc.gov/about/annual-reports

104. Disponible en: http://open.justice.gov.uk/home/

Portales de justicia

Costa Rica presenta uno de los casos más interesantes y desarrollados de portales de justicia abierta.[105] En un mismo lugar, se puede encontrar información agrupada según los tres principios de gobierno abierto: transparencia, colaboración y participación. En la sección de transparencia se enumeran todas las iniciativas vinculadas con acceso a la información pública, apertura de datos, integridad y anticorrupción, y rendición de cuentas. En la sección de participación de cuentas se incluyen los proyectos de incidencia, interacción y diálogo, y de seguimiento, control y evaluación ciudadana. Por último, en la sección colaboración se incluyen iniciativas sobre alianzas, cocreación y redes de trabajos.

Además de ofrecer la posibilidad de acceder *online* al calendario de eventos y actividades vinculadas con justicia abierta, la página también brinda acceso al repositorio de datos abiertos del Poder Judicial. Allí comparte varios conjuntos de datos, que se encuentran descriptos detalladamente y en varios formatos para facilitar su uso. Además, el sitio periódicamente se enriquece con nueva información; esto significa que constantemente integra nuevos conjuntos de datos, para que las personas interesadas puedan utilizarlos para sus propios análisis y otros fines.[106]

Laboratorios de innovación

Los programas de gobierno abierto en algunos casos impulsaron la creación de laboratorios de innovación pública. Estos espacios promueven la experimentación con metodologías de diseño para encontrar soluciones innovadoras a problemas de gobierno pero centrando las soluciones en los vecinos. Así, se abren nuevos mecanismos de participación ciudadana, se promueve la colaboración entre funcionarios y ciudadanos, se conforman equipos multidisciplinarios, y se genera valor público a través del diálogo y la experimentación.[107]

105. Disponible en: https://justiciaabierta.poder-judicial.go.cr

106. Disponible en: http://datosabiertospj.eastus.cloudapp.azure.com

107. Paonessa, Laura, "¿Qué son los Laboratorios de Innovación Pública?", en *Abierto al Público*, BID, 18/04/2017. Disponible en: https://blogs.iadb.org/conocimiento-abierto/es/que-son-los-laboratorios-de-innovacion-publica/

Estas iniciativas se han vuelto frecuentes a nivel latinoamericano, especialmente en los gobiernos locales y en grandes ciudades, y por lo general su ámbito de aplicación corresponde al poder ejecutivo.[108] Sin embargo, gradualmente han comenzado a aparecer espacios de innovación vinculados al sistema de justicia. Este es un avance significativo ya que los poderes judiciales habían estado ausentes en este tipo de iniciativas y estos proyectos sentarán las bases para que otros actores de la justicia latinoamericana y mundial se animen a avanzar en procesos de innovación pública.

El Legal Design Lab[109] de Stanford University está conformado por un grupo multidisciplinario de profesionales centrados en proyectos donde confluyen las metodologías de *design thinking* y *human-centered design*, la tecnología y las leyes, para así desarrollar una nueva generación de servicios y productos vinculados a las leyes y la justicia. A través de distintos proyectos, este laboratorio de innovación tiene como principales objetivos:

(i) capacitar a estudiantes y profesionales en metodologías de diseño centradas en el usuario,
(ii) desarrollar nuevos modelos de servicios legales que sean accesibles y amigables al usuario, y
(iii) investigar cómo se pueden incorporar procesos de innovación en el mundo del derecho y la justicia.

El Legal Design Lab ha desarrollado proyectos como Learned Hands, que utilizan los conocimientos de los usuarios para alimentar procesos de *machine learning* que permiten proporcionar información y recursos legales a personas que publican consultas en redes sociales. También desarrolló una aplicación llamada Flood Proof ("a prueba de inundaciones") para ayudar a personas que fueron víctimas de inundaciones o desastres climáticos similares. A través de un equipo multidisciplinario, se concibieron soluciones ágiles y efectivas para personas que necesitan reclamar compensaciones o beneficios económicos luego de inundaciones. Para estas personas, el problema más frecuente está

108. Casos de Santalab, Provincia de Santa Fe, disponible en: https://www.santafe.gob.ar/ms/gobiernoabierto/colaboracion/santalab/; el de Madrid y su MediaLab Prado, disponible en: https://www.medialab-prado.es; y el caso de Quito con LINQ, disponible en: http://linq.quito.gob.ec

109. Disponible en: http://legaltechdesign.com

relacionado con obtener un título de propiedad de sus casas y encontrar asistencia legal gratuita. Otros proyectos apuntan a mejorar la accesibilidad de la población a recursos legales o asesoramiento legal. Por ejemplo, Navocado es una iniciativa que conecta a profesionales jurídicos con ciudadanos de calle para ayudarlos a comunicar qué opciones legales tienen frente a un problema y como explorarlas. Para facilitar dicha comunicación, el proyecto desarrolló materiales amigables, interactivos y basados en tecnologías para crear guías para los procesos judiciales. El software *Wise Messenger*, por su parte, es una plataforma que utiliza mensajes de texto automatizados para las notificaciones judiciales. Este proyecto tiene como principal objetivo mejorar las tasas de comparecencia de testigos e imputados a los distintos hitos del proceso judicial.[110]

La Suprema Corte de Maldivas ha puesto en marcha un laboratorio de innovación judicial.[111] Su objetivo es analizar e investigar experiencias novedosas dentro del poder judicial. Algunos de los proyectos desarrollados son:

(i) identificar medidas para reducir los cuellos de botellas en la gestión de casos,
(ii) Incrementar la tasa de resolución de casos a nivel nacional,
(iii) diseñar junto a las Clínicas Judiciales medidas que permitan aliviar las barreras a la provisión de servicios de justicia, y
(iv) diseminar información relacionada con el poder judicial para mejorar el conocimiento de los ciudadanos respecto del sistema de justicia.

El Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires creó en 2019 el Juslab, un laboratorio de justicia abierta e innovación.[112] Esta iniciativa se desarrolló en el marco de la participación de la Ciudad de Buenos Aires en la Open Government Partnership, concretamente en el II Plan de Acción como parte del programa de Gobiernos Subnacionales. El Juslab se centrará en las temáticas de capacitación, colaboración, comunicación, tecnología, datos y transparencia, y participación ciudadana. Esta es una de las iniciativas pioneras en América Latina y el mundo, tanto por su alcance temático como por su

110. Disponible en: http://justiceinnovation.law.stanford.edu
111. Disponible en: http://english.judiciary.gov.mv/judicial-innovation-lab/
112. Disponible en: https://jusbairesabierto.gob.ar

conformación. La singularidad de este espacio es que está integrado por líderes y funcionarios judiciales que ya promueven la innovación dentro de sus ámbitos de trabajo, generando un efecto transformador que surge desde las bases del sistema de justicia (*bottom-up approach*).

Redes sociales y comunicación

El uso de las redes sociales se ha convertido en un instrumento cotidiano para la comunicación entre gobiernos y ciudadanos. Cada vez con más frecuencia, políticos y funcionarios utilizan distintas plataformas que permiten una comunicación directa. Sin embargo, esa no es una tendencia tan común en los poderes judiciales. Tradicionalmente menos osados en términos de políticas de comunicación, los operadores del sistema judicial se han demorado más en sumarse a esta nueva corriente. Sorprendentemente, en los últimos años se observa un cambio positivo ante la emergencia de distintos espacios del sistema de justicia que recurren a las redes sociales para comunicarse con los ciudadanos.

El uso de redes presenta diferentes patrones. Por un lado, las redes se han vuelto un canal más de comunicación, por ende se utilizan como una vía adicional para difundir contenidos también para compartir información institucional y jurisdiccionales de los tribunales. Así, el Tribunal Constitucional de España difunde en Twitter información sobre sentencias, comunicados y otra información institucional o protocolar.[113] En la misma sintonía se pueden mencionar muchísimos ejemplos, como el Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México,[114] el Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires,[115] la Corte Suprema de Florida,[116] la Corte Suprema de Reino Unido[117] y el Centro de Información Judicial de la Corte Suprema de Justicia de la Nación de Argentina.[118] Muchos de estos tribunales, como la Corte Suprema

113. Usuario: @TConstitucionE
114. Usuario: @TJA_CDMX
115. Usuario: @consejomcaba
116. Usuario: @flcourts
117. Usuario: @UKSupremeCourt
118. Usuario: @cijudicial

de Corea[119] y del Reino Unido también utilizan Instagram, YouTube, RSS y otras plataformas locales para compartir información. Todos estos casos son liderados desde las áreas de comunicación o de relaciones institucionales de los tribunales supremos o consejos de la magistratura.

Por otro lado, existen algunas iniciativas innovadoras donde se utilizan las redes para comunicación de la actividad sustantiva de los tribunales, usando formatos no convencionales o compartiendo información inusual. Por ejemplo, dos juzgados penales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires han desarrollado estrategias sumamente originales para el uso de Twitter para vincularse con los usuarios, los ciudadanos, y la comunidad legal.[120] A través de dicha red, publican la agenda semanal de audiencias de los juzgados, 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 *data sets* en formato abierto. Dicha información está disponible en repositorios a través de accesos vía Google Drive.

Estas experiencias están en la frontera de la innovación en el ámbito judicial y contrastan con las estrategias de comunicación estándar desplegadas tradicionalmente por tribunales supremos. El uso de datos abiertos, visualizaciones y repositorios de datos abiertos constituyen una línea altamente promisoria de trabajo. No solo constituyen mecanismos valiosos de rendición de cuentas y transparencia sino que también generan datos que son indispensables para evaluar la gestión judicial. La convergencia del uso de las nuevas tecnologías y las redes sociales, sumadas al liderazgo y la innovación, generan en estos casos modelos de gestión judicial que tienen potencial de escalar al resto del sistema judicial. Estos son casos de reformas impulsadas desde abajo *bottom down* y que deben evaluarse para sopesar su replicabilidad e impacto con miras a mejorar la calidad del servicio público de justicia.

119. Redes sociales de la Corte Suprema de Corea: https://www.facebook.com/scourtkorea; https://www.youtube.com/user/scourtkorea; https://twitter.com/scourtkorea; https://www.instagram.com/scourtkorea/ y https://blog.naver.com/law_zzang, entre otras.

120. Los casos mencionados son el Juzgado Penal Contravencional y de Faltas N° 10 de la CABA (@jpcyf10) y el Juzgado Penal Contravencional y de Faltas N° 13 de la CABA (@jpcyf13).

Conclusión

Los poderes judiciales han dado grandes pasos en la implementación de políticas de gobierno abierto. Los avances reseñados en secciones precedentes dan cuenta de procesos de reforma alentadores, ricos en contenido y en heterogeneidad de propuestas y abordajes. El sendero hacia la justicia está delineado con claridad y los actores clave están en marcha con sus hojas de ruta.

Las iniciativas de justicia abierta gestadas bajo el paraguas de la Alianza por el Gobierno Abierto son un soplo de aire fresco en los procesos de reforma de los poderes judiciales, especialmente en América Latina. El surgimiento de la AGA y el desarrollo de un paradigma de gobierno abierto, apuntalado por un esquema conceptual sólido orientado a la administración pública, se convirtió en un motor de cambios que sigue dando frutos. Si bien aún resta mucho por hacer en materia de evaluación de impacto y de efectividad de las reformas, especialmente en cuanto a sus implicancias para los ciudadanos, el curso de acción actual resulta promisorio.

En el caso latinoamericano, las reformas de justicia abierta han logrado avanzar porque se apoyaron en procesos de cambios preexistentes. Las experiencias reseñadas en la primera parte de este artículo demuestran un valioso acervo de proyectos e iniciativas que sirvieron de cimientos para la nueva generación de reformas. Así, por un lado observamos una primera ola de transformaciones vinculadas al acceso a la información, las políticas de integridad y transparencia, la rendición de cuentas en procesos de selección de magistrados, y a las políticas de comunicación. Luego por otro lado se dio una segunda ola, enfocada en los datos abiertos, la innovación, el uso en profundidad y a gran escala de nuevas tecnologías, y en materia de comunicación a la explosión de las redes sociales. Pero entre ambas hay una continuidad en términos de agenda y –parcialmente– en términos de actores.

Los logros alcanzados hasta la fecha en esta segunda ola de reformas, si bien satisfactorios, necesitan profundizarse. En líneas generales, la primera recomendación es consolidar las reformas de justicia abierta con miras a mejorar la provisión del servicio público de justicia al ciudadano. Esto no debe ser un factor aspiracional, una visión general de los proyectos de reforma, sino que debe materializarse en acciones concre-

tas, cuantificables, medibles y evaluables. La sostenibilidad a largo plazo del paradigma de gobierno abierto depende en gran medida de la capacidad de los actores estatales de conectar de manera clara y concreta las iniciativas de gobierno abierto con las necesidades de los ciudadanos.

La segunda recomendación consiste en promover procesos de retroalimentación que potencien el impacto de las reformas. Por ejemplo, las políticas de apertura de datos han sido exitosas en términos cuantitativos. La próxima fase debe enfocarse en el uso de los datos para mejorar de manera tangible la gestión jurisdiccional. En otras palabras, la publicación de datos no debe ser solo un ejercicio centrado en la transparencia sino que debe derivar en un ciclo virtuoso en el cual los poderes judiciales se tornan usuarios intensivos de dichos datos con miras a mejorar el servicio de justicia.

La tercera recomendación se centra en las políticas de participación ciudadana. Aquí aún existe mucho camino por recorrer. Los poderes judiciales no siempre encuentran los dispositivos y lenguajes para interactuar con los vecinos. Mejorar el conocimiento sobre las necesidades de los ciudadanos y usuarios del sistema de justicia debería ser una de las prioridades para los próximos años. A tal fin, se necesitan herramientas innovadoras, centradas en los vecinos y con enfoques multidisciplinarios.

Esto se conecta con la cuarta recomendación que radica en ampliar los espacios colaborativos, convocando a universidades, organizaciones de la sociedad civil, especialidades más allá del Derecho tales como economistas, planificadores, antropólogos, sociólogos, expertas en género, y muchos otros. El diálogo y la colaboración en torno a la justicia debe ser una tarea mucho más abarcativa e inclusiva, debe salir del mundo judicial y pasar al terreno social.

Por último, las herramientas de gobierno abierto pueden beneficiarse de la nueva generación de "nuevas tecnologías". Aunque tautológico en apariencia, la aparición de herramientas como *big data*, inteligencia artificial, *machine learning*, *blockchain* y otros tienen el potencial de nutrir y apoyar proyectos innovadores que apunten a mejorar el servicio público de justicia.

La transparencia como pilar del Estado de derecho

Luis Lozano*

La construcción de la idea del Estado de derecho claramente fue inspirada, entre otros conceptos, por el *rule of law* que viene de antiguo. Aristóteles opinaba que es más apropiado que gobierne la ley y no alguno de los ciudadanos.[1] Esta idea se desarrolló ampliamente en Inglaterra y en el continente europeo.

Sin embargo, en lo que ahora nos ocupa, destacaré algunos rasgos coincidentes. En primer lugar, lo que había sido de carácter innovador en el siglo XIX tiende a desdibujarse en el siglo XX y es una incógnita en el siglo XXI, ya que no se trata de un modelo único y estático. El segundo aspecto es que hay cierta convergencia expresada en el Objetivo N° 16 de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas. Aun sin intentar definir el Estado de derecho, ese Objetivo expone sus bases doctrinarias: instituciones eficaces, inclusivas y responsables (que rindan cuenta de sus acciones) con un rol central por parte de la organización judicial. La Agenda 2030 aprobada en la ONU propone el acceso igualitario, inclusivo y en tiempo razonable, en cualquier tipo de asuntos y pleitos.

Ciertamente, la justicia tiene que actuar para que esas virtudes anteriormente señaladas sean también las propias. Destaco, en ese sentido, el rol que vienen cumpliendo tribunales internacionales como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al establecer prácticas uniformes en la aplicación del Derecho en sus respectivas regiones. Más allá de lo mucho que hacen en materia de derechos humanos, son una herramienta de ampliación de derechos y, con ello, de la integración de esas vastas regiones.

* Juez del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires. Secretario Ejecutivo de la CIEJ de la Cumbre Judicial Iberoamericana, agosto 2016-2018. Presidente de la Ju. Fe. Jus. y de la CABA, mayo 2012-2014.

1. Aristóteles, *La Política*, Libro III, 16.

Conviene señalar que dotar a las personas de derechos de la especie que estos tribunales amparan supone asociar a sus titulares a la integración. Así, el interés individual de ver tutelados los derechos viene a servir al colectivo de establecer prácticas jurídicas uniformes e instituciones similares, compartidas, que contribuyen a la paz y al intercambio. En verdad, si no conociéramos esta articulación entre tribunales de Estados diversos e internacionales compartidos, el Objetivo N° 16 sería una utopía.

La rendición de cuentas, o *accountability*, ha quedado consagrada por Naciones Unidas como parte de su programa. La justicia puede contribuir decisivamente a alcanzarla, pero a condición de practicarla hacia dentro. Es entonces cuando la transparencia aparece como un capítulo decisivo de la *accountability*.

Llegados a este punto, creo necesario hacer una reflexión acerca de cuál es la base filosófica que inspira –o, mejor, debe inspirar– la búsqueda de transparencia. La humanidad siempre ha visto la representación política desde la perspectiva de la soberanía popular, como condición necesaria para la vida democrática, aunque con sospechas acerca de sus posibles desvíos. Así, la democracia directa sería vista como el *desideratum*, inalcanzable por razones prácticas, pero no por ello menos deseable, aunque quizás sea una mirada institucional inalcanzable y romántica de la vida ciudadana.

En los trabajos doctrinarios de Thomas Paine acerca del federalismo se encuentra expuesta la idea de que el gobierno debe estar organizado de modo que esté lo más cercano posible al individuo, desde un punto de vista comunitario; de otro modo, se convertiría en lejano e inoperante para los ciudadanos. La idea que subyace siempre es que los representantes pueden no ser fieles a sus representados y que, cuanto más cercanos a ellos, mayor será la responsabilidad efectiva de esos representante y su rendición de cuentas (*accountability*).

Durante el siglo XX, el constitucionalismo social contribuyó a desarrollar, en los períodos de entreguerras, mecanismos participativos o de democracia semidirecta, tales como la revocatoria de mandato, la consulta popular, el plebiscito y el referéndum, entre otros. En alguna medida, la tecnología ha facilitado esos mecanismos asociados a la idea de transparencia, muchas veces promovida por las ONG, e instituciones y organismos internacionales. Sin duda, los sistemas que

alientan una mayor transparencia contribuyen a facilitar formas de auditoría, tanto en los órganos establecidos en las nuevas constituciones como en la participación decidida de los ciudadanos que controlan.

A la auditoría le es indispensable el registro y conveniente la transparencia. Sin embargo, así como hay una democracia directa o participativa en el plebiscito y/o en el referéndum, hay una auditoría directa del ciudadano posibilitada por la transparencia y las leyes de acceso a la información pública.

Las ventajas institucionales y el rédito para la institución que coopera es incrementar su legitimidad de ejercicio. El costo para el que no lo hace es la sospecha y, consecuentemente, la pérdida de prestigio, ambas susceptibles de grados, según la mayor o menor cooperación.

La transparencia debe llegar a todos los que votan

Parece innecesario señalar que el objetivo que defiende el interés general es que cada habitante pueda auditar lo que estime conveniente. Ese poder debe ser eficaz, inclusivo y responsable, por lo que debe ser, a mi criterio, generalizado. Por lo tanto, al hablar de transparencia no basta con hacer pública la información.

Es una vieja artimaña aquella que consiste en esconder el elefante en la manada, ardid que tiene, en el tema que nos ocupa, la expresión de esconder información dentro de muchísima información más.

El problema es que, para que la información sirva al propósito del control, debe ser *sencilla, accesible, confiable y de fácil comprensión*. Una segunda cuestión es que no nos interesa simplemente tener los datos, sino también que estén elaborados a fin de alcanzar nueva información, que sea útil para el propósito que nos fijemos.

Hoy en día, la tecnología permite hacer que la información sea accesible y completa. Permite, en definitiva, hacer comparaciones y ordenarla con el fin que cada persona se proponga. Ese objetivo se cumple cuando la información es susceptible de ser procesada automatizadamente. La informática lo hace sencillo, con la condición de que esa información esté expuesta en un lenguaje y de un modo que pueda ser operado por la computadora. Sin embargo, convertir los archivos a formatos que puedan ser

cargados en una computadora y procesados automáticamente tiene riesgos muy elevados. Es necesario un conocimiento cualificado.

Si cada individuo que desee auditar debe partir de efectuar la conversión de los archivos publicados, ocurren dos males que es conveniente y posible evitar. El primero es que la tarea será repetida por cada persona interesada en operar sobre los datos, lo que supone que se generen costos innecesarios. Esto es particularmente irracional si tenemos en cuenta que cada carga o conversión es individualmente cara, es decir que no estamos reproduciendo pequeños costos, sino multiplicando inútilmente nuestro esfuerzo. El segundo, más grave aún, es que muy probablemente el costo unitario de la conversión de archivos se habrá erigido como una barrera infranqueable para la mayoría de los interesados, o bien porque el gasto les resulte excesivo, o porque prefieran optar por aplicar sus recursos a un propósito distinto, a pesar de que habrían abordado de buen grado el análisis de la información, si la hubieran encontrado en formato utilizable.

En otras palabras, sólo podrían auditar algunos y estos recibirían por esa vía la posibilidad de manipular la información, pues a ellos les cabría exponerla parcialmente. Quizás esto significaría un avance, ya que el gobernante no tendría ya el monopolio de manipularla, pero el círculo de los dotados de esa capacidad no sería muy amplio.

Por qué es necesario un formato que posibilite procesar la información mediante ordenadores

Me pregunto: ¿existe posibilidad de poner la capacidad de ordenar la información a disposición de todo ciudadano? Es decir, ¿existe la posibilidad de brindarla en formato directamente utilizable por la computadora? ¿Se justifica hacerlo? Categóricamente, sí. Para ello, comencemos por asumir que no basta con divulgar los datos de una gestión para comprenderla o para que pueda ser auditada.

El costo de hacerlo disminuye enormemente si lo asume la propia institución que transparenta su gestión. Podemos preguntarnos si es apropiado que una organización del Estado asuma costos que no son estrictamente necesarios para su gestión y que quizás no todo administrado desee solventar. La respuesta depende de que para la insti-

tución que desee solventar esos costos suponga, en primer término, generar el máximo provecho del gasto invertido, porque basta desembolsar una vez para que todos los interesados aprovechen el beneficio. Además, al asumirlo, la institución cumple al mismo tiempo con un propósito propio: producir información que será un insumo útil para el análisis de su propia gestión. No solamente porque la transparencia es, en sí misma, parte de una gestión de calidad, sino porque la mejor evaluación de su propia administración conduce a su mejora continua. La absorción de este costo por la institución que la comunidad financia pone a toda la sociedad en situación de auditar lo que estime conveniente, así como de analizar mejoras para futuras gestiones.

El formato que permite procesar automatizadamente los datos se llama "abierto". Son datos abiertos porque cualquiera puede ingresar a los archivos y reorganizar la información de manera adecuada a su propósito. Ciertamente, no se trata de que pueda alterar los datos para generar confusión en otros usuarios; los datos deben ser preservados.

¿Cuáles son datos en formato abierto?

La respuesta es todos, o todos los que los ciudadanos puedan querer conocer. Desde luego, habrá datos que deban quedar fuera de la divulgación, aquellos que están amparados por las leyes de información pública. Sin embargo la regla general debe ser la publicidad, tal como esa legislación establece. Aun así, vale analizar la cuestión, ya sea para priorizar algunos datos como para poner especial atención a que lleguen de un modo sencillo a los potenciales interesados.

Si nos concentramos en el Poder Judicial, cabe advertir que se le exige habitualmente información acerca de sus magistrados y funcionarios, de sus remuneraciones y de sus patrimonios, de las contrataciones y de la celeridad con que despachan las causas, pero hay una clase de datos que, día a día, se perciben como los más indicados para ser dispuestos en formato abierto: las sentencias.

Las sentencias son el producto central de la función judicial. Hace muchos años, siglos, que las sentencias son públicas; aunque algunas han sido puestas al abrigo del examen del pueblo. Quienes ya tenemos un camino andado sabemos que no todos los fueros tuvieron la misma

divulgación. Algunos de ellos publicaban todas o casi todas sus sentencias en las revistas especializadas. Asimismo, algunos tribunales como la Corte Suprema de Justicia de la Nación y tribunales cimeros de las provincias generaron su propia difusión mediante revistas oficiales. Sin embargo, en las instancias de mérito, algunos fueros se mostraron remisos a la difusión, sin perjuicio de tener oficinas para la consulta de sus fallos.

Lógicamente, a mayor exigencia de tiempo para alcanzar la información, menor información alcanzada. En la actualidad, el problema parece superado merced a la informática: en líneas generales, los fallos son accesibles por Internet. No obstante, no hemos alcanzado la etapa en que se facilite la comparación de la labor de los poderes judiciales. Me refiero a compararlos a gran escala, lo cual sólo sería posible con ejércitos de juristas o por medios informatizados, supuesto fácilmente alcanzable si los poderes judiciales adoptaran la práctica de convertir el contenido de sus fallos a formato de datos abiertos.

¿Qué podemos esperar del rastreo de datos de la información contenida en esos fallos mediante sistemas de búsquedas automatizadas? Ciertamente, muchas cosas. Por ejemplo, establecer comparaciones entre sentencias, que es una tarea difícil. Si bien son textos argumentados, es evidente que pueden existir razones no enunciadas que expliquen mejor el sentido de los pronunciamientos. Todo puede ser visto como cuestión de opinión: no se le dio la razón al fisco por ser fiscalista sino porque estaba mejor expuesta su postura o porque el contribuyente no supo defender la propia. La informática posibilita comparar vastos universos de fallos y los grandes números pueden mostrar recurrencias sugestivas.

Quizás todo se pueda hacer mediante la aplicación de una gran cantidad de personas avocadas durante horas innumerables a la tarea, pero más allá de lo que ello implica de costos, lo cierto es que una organización o una persona difícilmente podrán hacerlo. Esto que he denominado "auditoría directa" –de la misma manera que se entiende la democracia directa– exige que la posibilidad de elaborar conclusiones sea puesta al alcance de todos, tan ampliamente como sea posible. No es suficiente que llegue a todos por igual porque elaborar nueva información a partir de la suministrada puede ser costoso y ello limita el universo de las personas a las que verdaderamente se informa.

Los grandes números permiten identificar las inclinaciones de los jueces y los motivos que inspiraron una sentencia. Puede ocurrir que una apelación sea rechazada por insuficiencia de fundamentos, otra porque la prueba pareció dudosa, y así sucesivamente, pero si la comparación revela que, en todos los casos, la parte apelante pertenecía a una minoría discriminada o la apelada a una privilegiada, probablemente veremos los argumentos opinables como excusas y lo omitido como motivo. Análisis de este tipo llevaron en el precedente "Yick Wo *vs*. Hopkins"[2] a descalificar la actuación administrativa, que hubiera sido válida si hubiera sido considerada *per se*.

Pienso que esta posibilidad de obtener nueva información a partir de ordenar aquella que, simplemente acumulada en un reservorio, carece de significado o tiene un significado limitado, nos expone a nuevos peligros. Así como se pueden observar recurrencias en las acciones de los magistrados y funcionarios, también puede detectarse en los litigantes. Algunos litigantes probablemente deban exponer sus conductas, pero la mayoría de ellos son personas que acuden a la justicia para obtener solución para sus conflictos, no para ser exhibidos. El procesamiento automatizado de la información contenida en las sentencias podría revelar datos acerca de la salud o el comportamiento laboral o crediticio de un litigante, invadiendo el campo de los datos personales que las leyes respectivas protegen por estimarlos sensibles.

¿Qué hacer o hacia dónde vamos?

La tarea de perfeccionar la transparencia y favorecer la mejora continua de su gestión tiene, entonces, una ventaja: volcar la información a formato de datos abiertos sirve a ambos propósitos. El abanico de tareas instrumentales es más nutrido. A renglón seguido, una lista referida a lo que estimamos el núcleo de lo que conviene generar (listado que está lejos de ser taxativo).

2. "Yick Wo *vs*. Hopkins", 118 U.S. 356, 1886. La Corte Suprema de los EE. UU. invalidó una ordenanza de San Francisco cuyo texto, aunque no discriminaba entre etnias, posibilitaba que la Administración lo hiciera sobre la base de otorgar excepciones para operar tintorerías en edificios de madera a favor de eslavos sin explicar motivos valederos, mientras no las acordaba en situaciones similares, a los chinos, que eran la mayoría de los tintoreros.

Se debe favorecer la conversión de la información a formato abierto. Es conveniente, a ese fin, estandarizar la redacción de las sentencias. Esta tarea está ya aconsejada para favorecer la comprensión por los litigantes de lo que la decisión importa como mensaje. Esto está directamente ligado al aprovechamiento por el usuario.

En segundo lugar, hay que consultar a los órganos competentes para proteger datos personales acerca de cuáles podrían ser vulnerados por el procesamiento automatizado de los contenidos de las sentencias. Esto nos llevará presumiblemente a normas de estandarización en la redacción, que faciliten la eliminación de la que sea estimada sensible.

Conviene recordar que el procesamiento automatizado puede generar nueva información a partir de los datos extraídos, que antes del procesamiento no eran sensibles, y que la acumulación o la comparación puede llegar a convertirlos en datos sensibles. En este orden de ideas, parece de natural prudencia seguir un criterio de mayor reserva, con miras a abrir más información a medida que se experimente la novedad.

En tercer lugar, es conveniente difundir ante las organizaciones de la sociedad civil, especializadas o no –colegios profesionales, asociaciones de derechos humanos, facultades de derecho, etc.– esta nueva modalidad de presentación de los datos en formato abierto, con el objetivo de que puedan aprovecharlos con la mayor inmediatez. La consulta permanente con quienes manifiesten interés en la apertura de datos de la justicia mejoraría la presentación de todos los datos y la tutela de los sensibles.

En cuarto lugar, los poderes judiciales tendrían abierto un camino constructivo a su gestión: podrían investigar recurrencias en sus fallos, sus consecuencias económicas (sumando otras fuentes), la repercusión de la jurisprudencia de unos tribunales respecto de otros, etc.

En quinto lugar, habría que investigar si volcar las sentencias a formato abierto puede sustituir en parte los motores de búsqueda de jurisprudencia que los tribunales desarrollan actualmente.

En síntesis, en estas líneas breves he querido contribuir a la ampliación de la base de información disponible a la sociedad, con miras a hacer un aporte a la reflexión en el siglo XXI sobre nuevas formas de responsablidad democrática, republicana, tarea que estará pendiente hasta que el siglo XXII convoque a una renovación. Ese es también el desafío para los jueces en quienes el pueblo ha confiado conscientemente parte del poder público, sujetándolos a rendición de cuentas.

Camino a una Justicia Abierta

Hernán E. Najenson*

Introducción

Nuestra Constitución Nacional consagró la forma republicana, democrática y representativa para la organización de la Argentina, lo que conlleva implícito el principio de división de poderes y el de control ciudadano sobre la gestión de los órganos de gobierno. El control sobre los poderes públicos es inherente a la noción democrática y la limitación del poder; si no existe control de la actividad estatal, la Constitución no alcanza su plena potencia, no puede desplegar su fuerza normativa ni garantizar los derechos a todos por igual. Es decir, los gobiernos deben estar dispuestos a ser controlados y los ciudadanos estar dispuestos a controlarlos.

Esto ha actualizado miradas sobre el Poder Judicial, concebido desde su origen como el poder más lejano para el ciudadano medio, donde este no percibía la elección democrática de sus miembros,[1] y solamente recurrían en forma muy ocasional para dirimir sus conflictos y lograr una pronta solución y la tutela efectiva de sus derechos. Esta falta de legitimidad democrática de origen ha obligado al Poder Judicial a legitimarse a diario a través de sus actos en el ejercicio del poder.

Sin embargo, en la actualidad, los propios jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación evalúan críticamente el papel del Poder Judicial. *Crisis de legitimidad, pérdida de representatividad y confianza, necesidad de hacer cambios profundos y garantizar la participación del pueblo en la toma de decisiones* han sido algunos de los diagnósticos que los magistrados del máximo Tribunal han hecho públicos.

* Abogado (UBA). Subsecretario de Justicia del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Profesor de Derecho Constitucional y Derechos Humanos (ISSP) y Profesor adjunto de Principios de Derechos Humanos y Derecho Constitucional (CBC-UBA).

1. Que los jueces no sean elegidos por voto popular y que sus designaciones sean vitalicias suelen ser los rasgos más característicos.

Se impone entonces abordar aquella frase de que *los jueces hablan solamente a través de sus sentencias*, para ampliar su rol a las exigencias de la agenda de gobierno abierto y participación ciudadana que logren un real fortalecimiento del sistema democrático.

La agenda de Gobierno Abierto

Las demandas de apertura, transparencia en la gestión, participación en la elaboración de políticas estatales, rendición de cuentas y responsabilización por el uso de los recursos públicos y evaluación y control ciudadanos de los resultados gubernamentales no son nuevas, aunque el concepto de Gobierno Abierto existe desde 1957.[2] A inicios del siglo XXI se revitalizó dada la generalizada crisis de representatividad y la revolución en las tecnologías de comunicación e información.

Fueron el memorándum "Transparencia y gobierno abierto" suscripto por el ex presidente de Estados Unidos, Barack Obama, y la constitución de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) los que consolidaron los tres pilares principales:

- Transparencia: la información sobre las actividades y decisiones gubernamentales debe ser abierta, comprensiva, puntual, disponible libremente al público y en apego a los estándares básicos de datos abiertos. Ello fomenta y promueve la rendición de cuentas ante la ciudadanía, lo que a su vez genera un permanente control social.
- Participación: promover el derecho de la ciudadanía a involucrarse activamente en el debate público y la formulación de políticas públicas. Además, facilita el camino para que las administraciones públicas se beneficien del conocimiento, ideas y experiencia de la ciudadanía y crear marcos para implicar a la ciudadanía.
- Colaboración: un gobierno colaborativo compromete a la ciudadanía y demás agentes sociales en el esfuerzo por trabajar

2. Wallace Parks, consejero del Subcomité Especial sobre Información Gubernamental de los EE. UU., fue el primero en emplear el término *Open government* en forma escrita, al incluirlo en un artículo póstumo "The Open Government Principle: applying the right to know under the Constitution", en *The George Washington Law Review*, 1957.

> conjuntamente para resolver los problemas nacionales. Además, permite el esfuerzo conjunto dentro de las propias administraciones, entre ellas y sus funcionarios transversalmente.

Desde entonces, las principales organizaciones internacionales del mundo han impulsado el concepto; por ejemplo, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) señala que implementar un Gobierno Abierto permite "consolidar la legitimidad y credibilidad de la democracia como una forma de gobierno y lograr objetivos políticos igualmente importantes, como el crecimiento económico y la cohesión social".[3]

La Argentina, por ejemplo, es miembro de la AGA, la cual integran más de 60 países. Por su lado, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires fue seleccionada como el único representante del país para participar del Programa Piloto Subnacional de esta organización.

Así, según Oscar Oszlak, esta corriente está alentada

> … a veces, por gobiernos genuinamente interesados en legitimar, por esta vía, una gestión más participativa y colaborativa de la ciudadanía y, en parte […] por ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil, que luchan por incrementar los componentes participativos y deliberativos de la democracia.[4]

Ahora bien, así como inicialmente la idea de Gobierno Abierto parecía limitarse al Poder Ejecutivo, las tendencias actuales han logrado extender e involucrar a los tres poderes del Estado. Aunque necesaria, la inclusión del Poder Judicial no ha dejado de ser problemática, por cargar este con el estigma de haber sido "siempre el más conservador de los tres poderes del Estado (…) y mantenerse lejos de la ciudadanía".[5]

Para algunas ONG, como CIPPEC, las políticas de Gobierno abierto se tornan difíciles de implementar en el Poder Judicial porque "existe una cultura judicial de defensa férrea del *statu quo*; los sistemas de

3. OCDE, *Modernizing Government, The Way Forward*, 2005. Disponible en: www.oecd.org/gov/modernisinggovernmentthewayforward.htm.

4. Oszlak, Oscar, "Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública", en *Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe (GEALC)*, septiembre de 2013.

5. Elena, Sandra y Pichón Rivière, Ana: "Imparcial, pero no invisible: justicia, transparencia y gobierno abierto", en *CIPPEC* en Programa de Justicia, Nº 113, octubre 2012.

selección de jueces no favorecen la transparencia o la apertura y no hay costumbre de rendir cuentas sobre su gestión de los bienes públicos".[6]

Algunos autores agregan que el hecho de que "a diferencia del Poder Ejecutivo y Legislativo, los jueces no son electos bajo un proceso democrático directo ni ejercen una labor de representación y (...) a que el rol de los tribunales como terceros imparciales para resolver conflictos" ha colaborado en la reticencia judicial a permitir una mayor participación y cooperación por parte de la ciudadanía.[7]

Siendo entonces la resistencia del propio Poder Judicial el primer desafío que enfrenta la implementación de este tipo de iniciativas, es fundamental que las cabezas de los respectivos poderes judiciales argentinos hayan tomado la decisión política y el liderazgo de avanzar por esta senda.

El programa de Gobierno Abierto Judicial que la Corte Suprema impulsa desde el año 2008 tiene foco en la transparencia, el acceso a la información y la participación ciudadana en la gestión del Poder Judicial. Se ha centrado en lo comunicacional y en la trasmisión de información a la ciudadanía a través de un Centro de Información judicial, recursos audiovisuales y una página específica de gobierno abierto digital.[8]

A nivel local, el Consejo de la Magistratura de la CABA creó también herramientas para el acceso a los datos de las autoridades y sus antecedentes, publica y analiza datos sobre el Poder Judicial, ejecución de presupuestos y recursos multimediales para mostrar su trabajo diario.[9]

Sin embargo, advertimos que se requiere profundizar la decisión política de cada uno de los Poderes del Estado en el compromiso con los valores de transparencia, participación y colaboración de la ciudadanía, como de las propias organizaciones sociales para promover el interés de los ciudadanos por un mayor involucramiento en la gestión de lo público.

6. Ídem.

7. Rodríguez Mondragón, Reyes, "Justicia Abierta: Construyendo Tribunales Abiertos y Modernos", en *Justicia y Sufragio*, Instituto de Investigaciones y Capacitación Electoral, Vol. 1, N° 17.

8. Disponible en: www.cij.gov.ar/gobiernoabierto

9. Disponible en: www.jusbairesabierto.gob.ar

Algunas propuestas para acercar el Poder Judicial a la ciudadanía

El mejoramiento del nivel de confianza pública en la justicia depende, para autores como Abrahamson, de criterios como:

> … (a) la proximidad de abogados y jueces a la gente, (b) la comunicación con otros poderes del Estado en lo que atañe a preocupaciones comunes y (c) tomar nota de los aportes que puedan llegar desde individuos legos y no profesionales.

En este sentido, hay algunos campos de acción en donde se debe promover una mayor cooperación entre los distintos poderes del Estado y la participación ciudadana. Por lo tanto, en el ámbito judicial se requiere que repensemos el concepto de transparencia judicial bajo la filosofía de Gobierno Abierto.

Entre otras medidas, debe apuntalarse la apertura de datos. El respeto al derecho al acceso a la información por parte de los órganos judiciales permite fortalecer la gobernabilidad al interior de los poderes judiciales y luchar contra la corrupción, lo que mejora la calidad del Estado de Derecho y el respeto de las garantías del ciudadano. La apertura de datos, una vez consolidada como política, debería retroalimentar de manera constante el proceso de mejora del servicio de justicia. Los poderes judiciales deben convertirse en usuarios intensivos de sus propios datos. La publicación de datos no es la llegada, sino el punto de partida. Una política proactiva de publicación no sólo permite generar insumos para mejorar la administración de justicia sino también involucrar a otros actores, como academia, organizaciones no gubernamentales y otros, en patrones de colaboración orientados a identificar oportunidades de reforma o de sintonía fina.

A pesar de algunas loables iniciativas, nuestro país se ubica 16° sobre 34 evaluados países de la región en el informe elaborado por el CEJA[10] respecto al Índice de Accesibilidad a la Información Judicial en Internet. Peor es el resultado si se considera solamente al Poder Judicial, cayendo la Argentina al 19° puesto.

10. Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), "Índice de accesibilidad a la información judicial en Internet 2017". Disponible en: www.cejamericas.org

Se hace entonces evidente la necesidad de contar con más y mejor información, que facilite indicadores adecuados para la obtención de diagnósticos de las falencias y fortalezas del sistema de justicia. Uno de los grandes desafíos consiste en diseñar políticas integrales de información, donde la publicación de datos sea un pilar, con metas ambiciosas y estrategias de largo plazo, pero también se concentren esfuerzos en la generación de información para mejorar la gestión.

Por ejemplo, es vital saber los tiempos de cada uno de los procesos judiciales, la forma en que se organizan las audiencias, los recursos y el personal y la evaluación de las partes, imputados y víctimas respecto del trato recibido por parte de los operadores, para poder plantear oportunidades de mejora.

En esta línea, también corresponde mencionar que los tres poderes deben trabajar en mejorar el lenguaje por el cual se emiten pronunciamientos. Una Justicia Abierta requiere lenguaje claro y comprensible, evitando los tecnicismos a aquellos casos que sean absolutamente necesarios.

Por otro lado, se impone avanzar en la idea de juicio por jurados. Tradicionalmente, la participación de jurados en casos individuales ha sido uno de los instrumentos propuestos para el proceso de democratización de la justicia y de contralor ciudadano de la gestión judicial. Al respecto, la propia Constitución Nacional impone la implementación de los juicios por jurado, mandato que se encuentra vigente en algunas pocas provincias. Esta herramienta sería un primer y muy valioso instrumento que permitiría acercar la justicia a los ciudadanos. Esta es una premisa central en la tarea de lograr una justicia abierta. Los ciudadanos deben estar en el centro de la escena, para lo cual se necesita innovar en materia de participación ciudadana. Los modelos y herramientas de participación tradicionales no son necesariamente aplicables o relevantes en la administración de justicia. Aún hay mucho por explorar y experimentar en este ámbito.

Finalmente, el acceso a información pública es un pilar central de la justicia abierta. El Poder Judicial debe contar con canales rápidos y eficientes para contestar requerimientos de información que no estuviese publicada, y avanzar en las políticas de transparencia activa.

Conclusiones

La Justicia Abierta tiene como principal objetivo mejorar la calidad del servicio público. La transparencia, la participación y la cooperación nos brindarán oportunidades de mejoras.

De esta forma, podremos cambiar la percepción de alejamiento y falta de representatividad de la justicia que tiene la ciudadanía; la modernización judicial debe entonces ir de la mano de una mayor apertura y búsqueda de cooperación.

La actual crisis de representatividad del Poder Judicial y la necesidad de preservar la defensa de los derechos fundamentales sólo podrán ser superados conjuntamente si se profundiza con mayor participación política, inclusión y profundización del debate en el seno de la comunidad.

En este marco, las políticas de Gobierno Abierto son una herramienta poderosa que favorece la participación ciudadana en la función jurisdiccional del Poder Judicial y también el control sobre la gestión del mismo.

Sin embargo, para implementar la Justicia Abierta, el primer reto que el Poder Judicial debe sortear es el interior; tener voluntad política y un liderazgo fuerte que cambien los hábitos instalados y lleven a una verdadera transformación.

Capítulo II
Buenas prácticas en materia de Justicia Abierta

Poder Judicial de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. Nuestra historia en materia de planificación

María del Carmen Battaini*

Introducción

Para afianzar la justicia, en primera instancia debemos entender que somos actores y responsables de la construcción de una sociedad más justa. En cuanto al diálogo institucional, la evaluación de las políticas públicas es esencial para que la justicia demuestre resultados socialmente relevantes, pensando en soluciones rápidas y confiables.

Al hablar del programa de Justicia Abierta, nos comprometemos a proyectar la construcción de una sociedad más equitativa, asegurándola como un valor necesario en la vida cotidiana de todas las personas. Asimismo, este programa busca promover la adopción de políticas de Gobierno Abierto, que tengan como objetivo la mejora en la transparencia y el acceso a la información mediante cambios estructurales, como así también incrementar la participación y colaboración ciudadana en la toma de decisiones, crear un mecanismo efectivo de rendición de cuentas y promover la necesaria incorporación de nuevas tecnologías e innovación. Poner énfasis en esto ayuda a la democratización del acceso a las herramientas de la justicia y a asumir el cambio cultural y de paradigma que vivenciamos en la actualidad.

* Presidenta del Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. Autora de los Proyectos de Reforma de Justicia e Implementación de los Métodos Alternativos de Resolución de Conflictos. Presidenta del Consejo de la Magistratura de la Provincia de Tierra del Fuego durante los años 2004 a 2007 y 2018. Presidente de la Junta Federal de Cortes y Superiores Tribunales de Justicia. Vicepresidente de la Asociación de Mujeres Jueces de Argentina (AMJA). Integrante de la Junta Electoral Nacional en la Provincia de Tierra del Fuego. Nombrada "Mujer de Paz" propuesta por la Organización de Mujeres de Paz, Región América Latina y Caribe.

Los planes estratégicos son una muestra de transparencia en la gestión del Poder Judicial fueguino; escritos y pensados con una metodología de lenguaje accesible para que todos los ciudadanos puedan entenderlo, ponen de manifiesto las políticas institucionales. En la actualidad están disponibles los tres planes estratégicos en el sitio web del Poder Judicial, promoviendo de esta manera el acercamiento de la información sobre la gestión a la ciudadanía.

Nuestra historia en materia de planificación

El Planeamiento Estratégico Consensuado (PEC) es un instrumento valioso y apto para construir un cambio en la cultura de una organización y una herramienta que contribuye a la formulación de políticas públicas de carácter permanente.

El plan constituye un espacio de concentración, sobre la base de la reflexión, la apertura, la flexibilidad y la pluralidad, entre todos los actores involucrados para definir políticas para los próximos años en el camino de fortalecer la independencia de la institución.

En nuestro Poder Judicial, la Oficina de Planificación Estratégica remonta sus inicios al 21 de febrero de 2011. Un año después, precisamente el 24 de febrero de 2012, el Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Tribunal Superior de Justicia suscribieron un convenio de asistencia recíproca con el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Tierra del Fuego, cuyo principal objetivo era el desarrollo de las políticas de planificación estratégica consensuada en el Poder Judicial de Tierra del Fuego. El Convenio de Colaboración fue firmado por el Dr. Luis Francisco Lozano, presidente del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el Superior Tribunal de Justicia de Tierra del Fuego y el Dr. Horacio Guillermo Corti, presidente del Centro de Planificación Estratégica del Consejo de la Magistratura. La finalidad de este convenio era fomentar la colaboración mutua en materia de planificación estratégica para el fortalecimiento institucional de ambas jurisdicciones, para así elevar la calidad de la prestación del servicio de justicia a la ciudadanía.

Durante los meses de julio y agosto de 2012, se dio inicio a la conformación del Equipo de Planificación Estratégica local, además de la realización de capacitaciones programadas con las unidades jurisdiccionales y administrativas de ambos distritos (Norte y Sur) que conforman el Poder Judicial fueguino.

El 2 de diciembre de 2013, las autoridades del STJ provincial firmaron el Acta de Aprobación del Primer Plan Estratégico Consensuado del Superior Tribunal de Justicia de Tierra del Fuego, el cual promueve el intercambio de experiencias, análisis y metodologías participativas en materia de planificación, y la creación de un equipo de trabajo integrado por el Centro de Planificación Estratégica del Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el equipo local. Concluida la etapa de elaboración, que derivó en un plan de valores, mediante un acuerdo sobre el "Diagnóstico de fortalezas y debilidades, sus valores, visión, líneas estratégicas, objetivos y recomendaciones", se aprobó este Primer Plan Estratégico Consensuado del Superior Tribunal de Justicia de Tierra del Fuego.

Durante octubre de 2016, integrantes del equipo de planificación local viajaron a la ciudad de Viedma para asistir a la presentación de las jornadas de trabajo de la segunda etapa de planificación estratégica de la Provincia de Río Negro. Tierra del Fuego participó en el marco de la Red Federal de Planificación, conformada a partir de la Comisión de Planificación Estratégica de la Junta Federal de Cortes y Superiores Tribunales (JuFeJus) de las Provincias Argentinas y Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En noviembre de 2016, se llevó a cabo en el Hotel Las Hayas de la Ciudad de Ushuaia el lanzamiento del Segundo Plan Estratégico del Poder Judicial de Tierra del Fuego, Juzgados-Dependencias Judiciales. En dicha oportunidad, se presentó la publicación de los planes estratégicos de diferentes unidades funcionales que se encuentran planificando, entre ellas la Sala Civil de la Cámara de Apelaciones, el Juzgado de Familia y Minoridad Nº 1 DJS, el Juzgado Civil y Comercial Nº 1 DJS, la Dirección General de Registro de la Propiedad Inmueble y la Dirección de Informática y Comunicaciones.



Presentación del Primer Plan Estratégico del Superior Tribunal de Justicia, 26 de junio de 2014.

Actividades llevadas a cabo en conjunto con el Centro de Planificación Estratégica del Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el marco del Convenio de Colaboración suscripto entre ambas jurisdicciones

En mayo de 2012, en la Ciudad de Buenos Aires se trabajó en la propuesta de un programa para capacitar a los integrantes del Poder Judicial de Tierra del Fuego para el desarrollo y la implementación del Plan Estratégico Consensuado propio.

En octubre de 2014, el equipo del Centro de Planificación Estratégica de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires realizó una capacitación y actualización en conjunto con el Equipo de Planificación Estratégica de Tierra del Fuego para evaluar los avances, y se trabajó con los integrantes y titulares de las distintas unidades funcionales del Poder Judicial provincial. En 2016 se llevaron a cabo jornadas de trabajo en

Tierra del Fuego, coordinadas por el Centro de Planificación Estratégica de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, donde hubo un intercambio de experiencias con referentes y titulares del área.



Jornadas de trabajo coordinadas por el Equipo del Centro de Planificación Estratégica del Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Ushuaia, 5 de julio de 2016.

2017: Nuevos Desafíos - Red Federal de Planificación

En mayo, el Poder Judicial provincial participó de las VII Jornadas de Planificación Estratégica de la Justicia y de las III Jornadas de Planificadores Federales, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

A su vez, en el mismo mes se realizó la presentación de la segunda publicación en la 39° edición de la Feria Internacional del Libro de Buenos Aires, donde el Superior Tribunal de Justicia de Tierra del Fuego brindó un informe con detalles del Plan Estratégico del Superior Tribunal de Justicia.



39° Feria del Libro de Buenos Aires, 5 de mayo de 2017.



Dra. María del Carmen Battaini en la 39° Feria del Libro de Buenos Aires, 5 de mayo de 2017.

Asimismo, entre los meses de mayo y junio el Equipo de Planificación Estratégica del Superior Tribunal de Justicia de Tierra del Fuego brindó una capacitación en la Escuela Judicial: "La planificación estratégica como herramienta de aplicación para la mejora de la gestión judicial", destinada a todos los empleados del Poder Judicial provincial, con el objetivo de aportar ideas generales sobre la planificación, el trabajo de campo y sus beneficios.

En septiembre se invitó a integrantes del Equipo de Planificación local a una capacitación en la Ciudad de Buenos Aires, en los módulos de formulación de proyectos y programas e indicadores.

Por otro lado, en octubre se realizó un encuentro de planificación estratégica denominado Nuevos Desafíos en la ciudad de Ushuaia. Participaron los Ministros del Superior Tribunal provincial, y también se contó con la presencia del Presidente del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Dr. Luis Francisco Lozano, y del Presidente del Centro de Planificación Estratégica del Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Dr. Carlos Esteban Mas Vélez. Asistieron referentes de la Red Federal de Planificación de las provincias de Río Negro, Salta, Tucumán, Neuquén y Córdoba, e integrantes del Equipo de Planificación del Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.



Evento de Planificación Estratégica Nuevos Desafíos, octubre de 2017.

2018: Políticas de calidad y mediciones de los alcances del Plan

La puesta en marcha de los mecanismos de un Plan Estratégico Consensuado en el Poder Judicial de Tierra del Fuego ha permitido generar espacios posibles para obtener acuerdos en torno a un proyecto global.

Sobre la base de un plan de valores que se sustenta en la *identidad*, la *independencia* y la *imparcialidad*, así como en el respeto por los derechos humanos, se llevaron a cabo objetivos institucionales que acompañan propuestas tendientes a un mejor servicio de justicia para toda la ciudadanía.

En sí, el proceso de planificación iniciado en 2012 por el Superior Tribunal permite la posibilidad de reflexionar sobre algunas de las tareas y avances durante estos años. La continuidad en la metodología de trabajo y la calidad, tanto de los resultados alcanzados como de los procesos de elaboración de cada una de las etapas del plan, evidencian el compromiso permanente del Superior Tribunal y de los participantes, responsables todos y en igual medida de la elaboración y de la puesta en marcha de los planes. La planificación se ha constituido como una política pública de constante aplicación en el Poder Judicial fueguino, y ha alcanzado a todas las unidades administrativas y jurisdiccionales.

Fortalecer el proceso de modernización iniciado, con recursos humanos, con materiales y equipamiento acorde a las necesidades, estableciendo una política institucional de infraestructuras judiciales para el corto, mediano y largo plazo, son acciones que el Superior Tribunal de Justicia puso en marcha a partir de la planificación.

Implementar la metodología en planificación implica una mejora en la toma de decisiones, en los datos, propuestas y sugerencias, así como también en los proyectos y programas que constituyen una base imprescindible para la proyección de la infraestructura judicial, contribuyendo igualmente con el desarrollo permanente de los recursos humanos. Durante el transcurso de los años se ha incorporado una nueva problemática, que se presenta de modo inevitable: la instancia de medición de los alcances del plan. Entonces es imprescindible desarrollar nuevas herramientas que permitan evaluar por medio de

indicadores los resultados de la gestión planificadora. Por ello, en el marco de la JuFeJus se comenzó a trabajar en el diseño de procesos de certificación de calidad, en conjunto con otras jurisdicciones.

La reciente incorporación al Sistema de Gestión de Calidad, que tiene como eje fundamental instaurar gradualmente la cultura de la calidad en el Poder Judicial fueguino, es producto del compromiso de trabajar entre todos los actores involucrados para fortalecer la obtención de los consensos como principio rector del uso de esta herramienta.



Visita del Ministerio de Justicia de la Nación en el marco de la Gestión de Calidad, marzo de 2018.

Beneficios de la planificación

- Implementación de un proceso de planificación con continuidad en el tiempo.
- Aplicación de nuevos instrumentos y herramientas de trabajo.
- Enunciación de una visión que permita visualizar un horizonte posible.
- Desarrollo de líneas estratégicas y objetivos de trabajo.

- Elaboración de proyectos, programas y/o recomendaciones.
- Evaluación de resultados mensurables en el tiempo a través de un sistema de indicadores.



Ingreso al edificio de Tribunales - Ushuaia, Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

¿Qué implica planificar en forma consensuada en el ámbito del Poder Judicial fueguino?

El Primer Plan Estratégico ha permitido a los magistrados, funcionarios, empleados, ciudadanos y habitantes realizar, a partir de la elaboración de un diagnóstico de fortalezas y debilidades, un análisis actual que permita la proyección del Poder Judicial. A través de la visión del Superior Tribunal de Justicia, sus objetivos y recomendaciones, se ha propuesto establecer y fortalecer políticas públicas de carácter permanente, acercando la actual justicia fueguina a la organización deseada, en un futuro cercano.

La Planificación Estratégica Consensuada propone una metodología de trabajo que permite ampliar el horizonte con respecto a distintas cuestiones que influyen en el desarrollo de la justicia local, preparándonos así para los desafíos de las nuevas generaciones y de los nuevos tiempos. Ello permitirá dar certezas a nuestros pensamien-

tos, acciones y metas, y confianza respecto de la continuidad de este proceso, reafirmando nuestra identidad como Poder Judicial.

Los cambios de paradigmas, la modernización de tecnologías, las limitaciones propias de la actividad y el ejercicio de un liderazgo acorde a la función son nuestros principales objetivos de gestión, y forman parte de la evolución y complejidad de las sociedades actuales.

Las propuestas de cambio que apuntan a generar mejoras en la gestión judicial consideran que la tarea de planificar nunca termina, sino que es una herramienta de constante aplicación, que nos ayuda a afrontar los cambios y que nos lleva muchas veces a la alegría del éxito, sin desconocer la sabiduría que nos dan los fracasos, construyendo el camino comenzado.

Trabajar en la planificación implica tiempo, sinceridad, responsabilidad, reconocimiento, diálogo y sobre todo compromiso para brindar un servicio de justicia cada vez más eficiente. Se construye una trama firme de acción de manera consensuada, abriendo canales de comunicación, dejando fluir las ideas y los pensamientos de todos los que desde su lugar harán un aporte, tolerando las diferencias y generando espacios de respeto mutuo, abordando dificultades para superarlas con proyectos que se vean plasmados en políticas públicas institucionales.

Nuestros tres planes estratégicos son el vivo ejemplo del esfuerzo realizado por quienes han contribuido a hacer un aporte institucional superador, en esta notable tarea que es la de ser servidores públicos.

La Oficina de Planificación Estratégica del Superior Tribunal de Justicia confecciona la agenda de trabajo anual, que se diseña en función de las prioridades establecidas, de acuerdo con el momento en que se encuentra cada unidad funcional: etapa inicial, intermedia y de seguimiento en la implementación.

Planificar es la mejor excusa para sentarse a conversar y abrir los espacios de diálogo, trabajar los vínculos personales y aprender a planificar *planificando*, en la práctica y en el día a día.



Capacitación en planificación estratégica por parte del Centro de Planificación Estratégica del Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Escuela Judicial, Ushuaia, 2016.

Proyecto de Comunicación Institucional llevado a cabo por la Oficina de Planificación Estratégica

El Superior Tribunal de Justicia de Tierra del Fuego promovió la labor de planificación mediante la publicación del Primer Plan Estratégico en 2013; coordinó reuniones en la que participaron jefes de diferentes áreas (entre otras, la de infraestructura judicial, administración, prensa, superintendencia), conocidas como "reuniones de los martes". Allí se logró un intercambio fluido de ideas, a partir de las cuales se pudieron organizar distintas actividades que permitieron la puesta en marcha de nuevas políticas institucionales. Estas reuniones permiten conversar, intercambiar percepciones acerca de las transformaciones y cambios que ocurren en la organización, y reflexionar acerca del contexto en el que estas suceden.

La temática acerca de la cual se propone trabajar durante este proyecto refiere a la comunicación interna y externa de diferentes áreas del Poder Judicial fueguino, mediante la coordinación entre el todo y sus partes. En tanto, el conocimiento de los valores institucionales se con-

vierte en un factor de integración, motivación y desarrollo personal con la finalidad de contribuir a la mejora de la calidad de vida de las personas.

Por esa razón, su planificación se considera un instrumento de gestión eficaz al momento de plantear los objetivos de la institución, como la mejora y la fluidez de los canales comunicativos entre unidades funcionales del Poder Judicial fueguino.

La planificación como instrumento, al convocar a actores tales como directores de diferentes áreas, permite la identificación de los inconvenientes comunicacionales que afectan la organización del trabajo diario entre las unidades funcionales y organismos, para poder trabajar en los aportes que permiten dar soluciones a las distintas problemáticas. Por lo tanto, se propone identificar a partir de estrategias comunicacionales las transformaciones y los cambios producidos en la institución. Se espera contribuir a la conformación de participantes interactivos y dinámicos, que presten un servicio de calidad, manteniéndose informados y comprendiendo la comunicación que circula en el Poder Judicial.

Estos esquemas de planificación y gestión conforman la base de la transparencia del Poder Judicial fueguino, ya que es importante conocernos para generar los cambios estructurales necesarios y de esta manera abrirnos a la comunidad. Nuestro aporte es el proceso de trabajo eficaz para dar respuesta a la ciudadanía.

Bibliografía

CENTRO DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DEL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES, "Primer Diagnóstico de Aproximación de Fortalezas y Debilidades 2005 (Plan de Gestión Estratégico Trienal)", Buenos Aires, 3ª edición, 2015.

KASTIKA, Eduardo, *Nuevas estrategias para la creatividad*, Buenos Aires, Innovar, 2016.

KROGERUS, M. y TSCHÄPPELER, R., *El libro de las decisiones. 50 modelos de éxito*, Buenos Aires, Ediciones Pluma y Papel, 2008.

OFICINA DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DEL SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTICIA DE TIERRA DEL FUEGO, ANTÁRTIDA E ISLAS DEL ATLÁNTICO SUR, Primer Plan Estratégico Consensuado del Superior Tribunal de Justicia, Buenos Aires, 2013.

_____, "La Planificación Estratégica Consensuada en el Poder Judicial de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur", Publicación II, Buenos Aires, 2016

_____, "La Planificación Estratégica Consensuada en el Poder Judicial de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur", Publicación III, Buenos Aires, 2018.

Ciudadanía, Acceso y Cocreación: proyecto de visualización del proceso penal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

María Antonela Mandolesi* y Andrés Snitcofsky**

La tensión

Hay dos preceptos básicos que rigen para la visualización de la información; Paul Rand (diseñador gráfico estadounidense 1914-1996) dice: "Menos es más" y "sin contraste, estás muerto".

En general, al encontrarse frente al objeto de estudio, ambos preceptos implican abstraer y sesgar mucho de lo que existe, para quedarse con aquello que queremos comunicar. Esto sucede en cualquier ámbito de la comunicación visual, incluso desde lo más básico como es tomar una fotografía donde, sin necesariamente decidirlo, conscientemente estamos dejando fuera de cuadro una enorme porción de realidad, para concentrar la mirada en aquello que queda dentro de lo fotografiado. Esto es casi la definición de diseñar, que termina siendo, en esencia, elegir qué va y qué no.

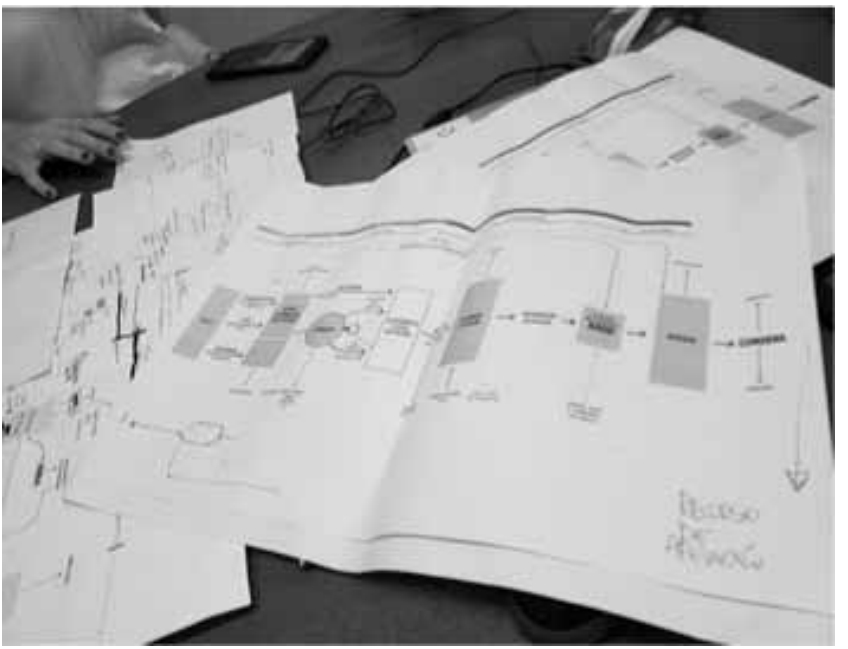
Pero el desafío se complica sustancialmente al enfrentarnos al mundo de "lo judicial".

* Abogada (UBA). Especialista en Derecho Penal (Universidad Torcuato Di Tella). Ingresó en el año 2011 en la Defensoría Oficial N° 4. Se desempeña como Secretaria del Juzgado N° 10.

** Diseñador Gráfico dedicado a la visualización de datos, diseño de interfaces, animación y distintas ramas del diseño y de la comunicación visual. Lidera el proyecto de visualización de cargos públicos www.cargografias.org y hace visualizaciones y periodismo de datos en Economía Feminista.

Ese continente oscuro para los externos, que se basa casi exclusivamente en letras que escriben puntillosamente todo lo que debe ser y discuten eternamente cómo interpretar aquello que no fue escrito con anterioridad.

¿Cómo podemos aplicar síntesis –gráfica– a algo tan complejo como los procesos judiciales? Pues ese es el desafío.



La prueba para testar el éxito está en que si logramos buena síntesis, el público general estará agradecido y entenderá mejor cómo funcionan los procesos judiciales, a pesar de que probablemente los expertos en la materia considerarán que se están pasando por alto excepciones y casos puntuales; además de las variadas interpretaciones que de cada norma van surgiendo en la práctica judicial.

Proyecto de visualización del proceso penal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

El objetivo específico que se nos propuso desde la Secretaría de Planificación del Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires fue el de graficar el proceso penal regulado por la Ley Nº 2303 de la Ciudad, con el fin de acercar a la ciudadanía, de un modo claro, visual, sencillo y comprensible, a ese complejo entramado de normas que diariamente aplican los operadores del sistema judicial.

Más allá de que en el marco de todo procedimiento penal, la asistencia letrada de los imputados constituye un requisito obligatorio que el Estado garantiza incluso de modo gratuito a través de la intervención de un defensor oficial, y que el rol de asistencia de las presuntas víctimas lo asumen los fiscales en cumplimiento de sus obligaciones específicas, de todas formas los ciudadanos en general tienen derecho a comprender qué es lo que sucede desde que un funcionario toma conocimiento de la posible existencia de un delito, hasta que la causa se resuelve definitivamente.[1]

El derecho a comprender es un presupuesto necesario del derecho a la tutela judicial efectiva, y así lo reconocen distintos instrumentos internacionales que forman parte de nuestra Constitución. Por mencionar tan sólo algunas de ellas, destacamos el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en su artículo 14.1 y el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales en su artículo 6, que reconocen ese derecho con distintas formulaciones.

Este derecho también se asocia directamente con el principio constitucional que exige que el proceso penal sea público.

Sin embargo, no es posible hablar de publicidad real cuando la mayoría de las personas, incluso aquellas que han transitado un proceso penal, cualquiera haya sido el rol que les hubiera tocado ocupar, tienen un desconocimiento absoluto de cuáles son los pasos necesarios para su desarrollo.

Pues bien, entendemos que la propuesta de elaborar un gráfico accesible de visualización del proceso penal es una instancia de realización de todos esos principios, ya que está orientada a otorgar a la ciudadanía

1. CPPCABA, arts. 28, 29 y 37.

una herramienta de control democrático que busca transparentar el proceso y simplificar los canales de comunicación con la justicia.

Transparentar la dinámica del proceso penal contribuye a remover un obstáculo para el ejercicio efectivo de derechos y del acceso a la justicia, al tiempo que agrega valor en términos de publicidad.

La puesta en marcha

Nuestro Código Procesal Penal tiene 347 artículos por lo que en una primera etapa nos pareció interesante probar en qué medida una persona que no haya transitado los pasillos de la Facultad de Derecho era capaz de reconstruir las distintas instancias del proceso sin la colaboración de un abogado.

Por eso, en una primera fase, una persona absolutamente ajena al ámbito jurídico –pero especialista en diseño– asumió la enjundiosa tarea de intentar realizar un primer abordaje de nuestra ley procesal penal en solitario.

Luego de ello, generamos un ámbito de intercambio con abogados tendiente a revisar el primer proyecto de visualización.

Fue así que obtuvimos un primer resultado parcial, como así también las primeras conclusiones, que no hicieron sino ratificar empíricamente la presunción previa que todos los participantes teníamos: la mayoría de nuestras normas son incomprensibles para las personas que no se encuentran familiarizadas con el lenguaje jurídico, y resulta un verdadero desafío para los abogados poder reconstruirlas en un lenguaje comprensible para la ciudadanía en general.

Si bien nuestro diseñador pudo, autónoma y satisfactoriamente, detectar las normas más "relevantes", dentro del extenso catálogo de artículos que integran nuestra ley procesal, le resultó un tanto complejo imaginar cuál era la manera en la que los distintos eventos se relacionaban entre sí en la práctica, a qué aludían algunos conceptos jurídicos, en qué momento iban tomando intervención por primera vez los distintos sujetos del proceso, a qué aludían los nombres de algunos actos procesales y por qué razón habían recibido tal o cual denominación.

En el curso de lo que fue la segunda fase de elaboración del proyecto, concretamos una serie de reuniones tendientes a revisar, entre

distintos abogados que nos desempeñamos en el Poder Judicial, la evolución del desarrollo de nuestro gráfico.



En ese intercambio, se generaron marcadas contradicciones entre las interpretaciones que iban proponiendo los distintos especialistas del derecho que intervinieron, con relación a la trascendencia o intrascendencia de cierta información, al alcance de algunos conceptos jurídicos y de algunos actos del proceso.

También surgió como interrogante si habríamos de priorizar la exhibición de lo que las normas dicen (o intentan decir) o lo que los jueces mayoritariamente dicen que las normas dicen.

Con esto, pudimos ratificar, a partir de un ejercicio sencillo y concreto, una segunda conclusión, que también puede resultar un tanto evidente para quienes se encuentren habituados a toparse con los disímiles criterios que encontramos al revisar muchos asuntos que se debaten entre nuestros tribunales de justicia: algunas normas de nuestro ordenamiento procesal generan, incluso entre los abogados, importantes discrepancias interpretativas.

Esto sigue sucediendo, a pesar de que existe relativo consenso en cuanto a que el sistema procesal de nuestra Ciudad es comparativamente mucho más moderno y ágil que los sistemas procesales de otras provincias, o de aquel que rige en la justicia federal.

Finalmente, concluimos de manera consensuada que resultaba conveniente sustituir ciertas denominaciones por otras que resultan más fácilmente comprensibles, aun cuando no fueran estrictamente las que aparecieran mencionadas en la ley; de prescindir de ciertas diferenciaciones terminológicas; y de generalizar ciertas fases del proceso de acuerdo con las hipótesis más frecuentes.

En la última etapa de realización del proyecto, el gráfico provisorio que elaboramos fue puesto a disposición de la comunidad, en el marco de la jornada de Justicia Abierta organizada por el Consejo de la Magistratura de la Ciudad, en diciembre de 2018.



Jornada de Justicia Abierta organizada por el Consejo de la Magistratura de la CABA, diciembre de 2018

En ese contexto, se invitó a los participantes a realizar observaciones, comentarios y sugerencias respecto del proyecto presentado, dando lugar a una instancia de cocreación colectiva entre una multiplicidad de actores de la comunidad académica, de la sociedad civil y de diferentes instituciones.

Hacia la fecha de finalización de este artículo, nos encontramos trabajando sobre la base de las observaciones y modificaciones recibidas, para la publicación de un nuevo gráfico que será, una vez más, puesto a disposición de la comunidad para que pueda ser intervenido

colaborativamente por parte de todos los interesados, pero esta vez a través de plataformas digitales que permitirán mayor masividad en la difusión, asegurando un grado de participación mayor.



Conclusiones

La experiencia de la cual participamos nos permitió dimensionar la importancia de promover políticas públicas destinadas a fomentar la redacción de leyes en lenguaje claro, con una sintaxis y una semántica claras, con normas que se hagan cargo de consignar de manera llana y coherente el qué, el quién, el cuándo y el cómo de cada instancia regulada.

Con esto, sin lugar a dudas, se reduciría considerablemente el grado de discrecionalidad judicial respecto de cómo manejar el curso del proceso, se ganaría en términos de transparencia y se lograría reducir la brecha entre la ciudadanía y nuestras leyes, que pasarían a ser inteligibles de un modo inmediato para las personas ajenas al mundo judicial.

Si bien hacia la fecha de la finalización de esta publicación el proyecto de visualización del proceso penal se encuentra todavía en proceso, el haber formado parte de esa propuesta nos permitió hacernos cargo de los obstáculos que enfrentamos cuando tratamos de simplificar el complejo entramado de normas que regulan el proceso penal, que tiene entre sus fines específicos ni más ni menos que pacificar los conflictos entre las partes, para lo cual resulta indispensable que los sujetos implicados puedan comprender de modo efectivo el devenir del proceso.

En cualquier caso, más allá de destacar las virtudes del proyecto en el que tuvimos la enriquecedora experiencia de haber participado, lo interesante es reconocer que la ciudadanía tiene derecho a comprender sin la intervención de un "traductor", y que el nivel de abstracción que actualmente encontramos en muchas normas genera fuerte incertidumbre en la ciudadanía y tiene la potencialidad de indiciar negativamente en la solución de los conflictos sociales que se intentan dirimir a través del proceso.

La claridad del lenguaje jurídico y del diseño del proceso constituye una necesidad democrática, y es obligación de los poderes públicos satisfacer la legítima demanda de la ciudadanía en general de conocer y comprender el derecho.

Agradecemos haber tenido la posibilidad de participar de esta propuesta tan creativa y dinámica que se enmarca en esa lógica, y que contribuirá a romper con el halo de misterio que encierra el proceso penal para la mayoría de las personas ajenas al mundo judicial.

Justicia Abierta en el Consejo de la Magistratura del Poder Judicial de la Nación

Ricardo Gómez Diez* y Luciana Vajnenko**

Introducción

El Consejo de la Magistratura del Poder Judicial de la Nación tomó la decisión de implementar estrategias de justicia abierta, las que tienen como objetivo el fortalecimiento institucional, mejorar los canales de participación ciudadana y garantizar el acceso a la información pública. Para el logro de estas metas lleva a cabo una política transversal, tendiente a la implementación de buenas prácticas en el ámbito judicial.

Entendemos por justicia abierta una forma de gestión de la administración de justicia que, desde los principios de transparencia, participación y colaboración, en diálogo con la ciudadanía y las instituciones afines al Poder Judicial, busca cumplir de una forma más adecuada los servicios que presta a la sociedad.

En cuanto a los tres principios mencionados, la *transparencia* se caracteriza por la adopción de políticas, acciones y actitudes que facilitan

* Abogado. Director General de la Agencia de Acceso a la Información Pública del Consejo de la Magistratura del Poder Judicial de la Nación, designado por concurso, por unanimidad. Profesor de Derecho Constitucional en las universidades Nacional y Católica de Salta, Vocal Titular de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional, Miembro Consejero del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, es autor de libros y publicaciones sobre temas institucionales. Ocupó diversos cargos públicos, entre ellos vicegobernador de la Provincia de Salta, Senador Nacional, Vicepresidente 2° del Senado de la Nación, dos veces electo Diputado Nacional como el candidato más votado, Legislador y Convencional Constituyente, también se desempeñó como Consejero de la Magistratura de la Nación.

** Directora de la Unidad de Consejo Abierto y Participación Ciudadana del Consejo de la Magistratura del Poder Judicial de la Nación. Licenciada en Estudios Internacionales; realizó especializaciones en comunicación de las organizaciones, estado abierto y acceso a la información pública. Se desempeñó como consultora en materia de comunicación y gobierno abierto para instituciones públicas y privadas.

el acceso libre a toda la información; la *participación* tiene que ver con la posibilidad de aportes de los ciudadanos en temas de administración de justicia; y por último, la *colaboración* implica alianzas estratégicas, comunicación y articulación de acciones entre las entidades judiciales, la población, instituciones públicas y organizaciones nacionales e internacionales para la mejora de la administración de justicia.[1]

Se trata, en definitiva, de un paradigma de gestión pública que corresponde a un modelo de democracia que aspira a la construcción de un Poder Judicial más accesible.

El presente trabajo pretende resumir algunos de los últimos hitos cumplidos en la ejecución progresiva de esta estrategia. Se trata de acciones que podrían definirse como de buenas prácticas, a través de las cuales se consiguieron avances importantes en materia de implementación de políticas públicas de transparencia, participación ciudadana y acceso a la información. Consideramos que la lectura de este material contribuirá a fomentar, desarrollar e implementar políticas de justicia abierta sobre la base de la experiencia lograda por este órgano, a modo de un mapa de ruta útil, que permita abordar prácticas concretas en los ámbitos específicos.

Derecho de acceso a la información pública

La Ley Nacional Nº 27275 de Derecho de Acceso a la Información Pública, sancionada en septiembre de 2016, representa un avance fundamental en nuestro país en materia de calidad institucional, un acontecimiento esperado e impulsado durante años por múltiples actores de la sociedad civil. Constituye una herramienta clave para promover la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones, el control de los actos públicos de gobierno y las políticas de transparencia.

Contar con esta ley en Argentina para los tres poderes del Estado, que además está en consonancia con los lineamientos y parámetros internacionales, es de suma importancia porque constituye el instrumento jurídico que hace operativo el derecho, marca sus alcances y límites, reduce la discrecionalidad del Estado en el manejo de la información y acota la brecha entre las instituciones y los ciudadanos.

1. Principios de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA).

La ley fija los plazos dentro de los cuales los sujetos obligados deben responder los pedidos de información de los ciudadanos, establece reglas claras y precisas para restringir los casos en los que la información no puede ser difundida, define organismos específicos para que garanticen su derecho, enumera la información que el Estado necesariamente debe publicar y crea mecanismos para hacer exigible la obligación de informar. Los ciudadanos, en concreto, están amparados para obtener respuestas del Estado.

El Consejo, como sujeto legalmente obligado, tuvo el desafío de diseñar e implementar un nuevo sistema de acceso a la información que permitiera resguardar los derechos que la legislación reconoce. Esto implicó un proceso de reflexión hacia el interior sobre el sentido y alcance de las normas, el cual se vio enriquecido por el intercambio con otros órganos del Estado que atravesaban la misma instancia.

Este recorrido tuvo como resultado la reglamentación de la ley en el ámbito del Consejo de la Magistratura, por medio de la Resolución CM N° 457/2017,[2] que allanó el camino para que cualquier persona pueda realizar un pedido de información pública, el cual debe ser contestado según los principios, plazos y condiciones establecidas por la ley y la reglamentación dictada.

La reglamentación, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley Nacional N° 27275, crea la Agencia de Acceso a la Información Pública del Consejo de la Magistratura de la Nación como órgano garante del derecho, es decir, que debe velar por el cumplimiento de los principios y procedimientos establecidos, garantizar el efectivo ejercicio del derecho a la información pública y promover medidas de transparencia activa dentro del Consejo de la Magistratura.

Además, se establece el procedimiento de designación de su Director. Dicha designación se realizó mediante una convocatoria pública a presentación de antecedentes, que tuvo lugar entre diciembre de 2017 y julio de 2018. Como resultado del llamado se presentaron nueve aspirantes, los cuales participaron de la audiencia pública celebrada el 16 de mayo de 2018.[3] Evaluados los antecedentes y el desempeño demostrado en acto público, el Plenario del Consejo designó

2. Resolución CM N° 457/2017.

3. Resolución Presidencia N° 36/2018.

por unanimidad al Director, quien comenzó su tarea en septiembre de ese año.[4]

En la mencionada reglamentación, se designa a la Unidad de Consejo Abierto y Participación Ciudadana como responsable de acceso a la información pública en el ámbito del Consejo.[5] Dicha Unidad se creó en noviembre de 2016[6] y fundó un antecedente significativo en la historia del Consejo de la Magistratura, al materializar la idea de justicia abierta, asignó recursos y equipos calificados enmarcados por una entidad institucional.[7]

La Unidad depende de la Presidencia del Cuerpo y tiene por objetivo impulsar una estrategia de gobierno abierto y participación ciudadana en el Consejo, que establezca canales, herramientas y mecanismos para una gestión más transparente, participativa e innovadora, garantizando ámbitos de diálogo y vinculación entre el Consejo y la sociedad civil.

Conforme las funciones establecidas, la Unidad tiene a su cargo recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información pública y llevar un registro de ellas, brindar asistencia a los solicitantes y elaborar informes mensuales para ser remitidos a la Agencia de Información Pública, entre otras.

Desde el 29 de septiembre de 2016, con la entrada en vigencia de la ley, el Consejo de la Magistratura transita un camino continuo de mejora definiendo criterios de admisibilidad, de alcance y de completitud en las respuestas, además de establecer métodos internos de gestión de los pedidos de información pública.

En noviembre de 2017, el Consejo de la Magistratura se integró a la Mesa de Coordinación Institucional sobre Acceso a la Información Pública, creada en el marco del Decreto N° 899/2017 para coordinar el trabajo con los otros poderes del Estado.

La Mesa está compuesta por representantes de las agencias y responsables de acceso a la información pública del Poder Ejecutivo, del Ministerio Público de la Defensa, del Ministerio Público Fiscal, del

4. Resolución CM N° 303/2018.

5. Resolución CM N° 457/2017, inc. 7 del ANEXO.

6. Resolución CM N° 521/2016.

7. Resolución CM N° 579/2016.

Poder Legislativo, del Poder Judicial y del Consejo de la Magistratura. Conforma una instancia en la cual se comparten experiencias, avances y criterios respecto de la implementación de la Ley de Derecho de Acceso a la Información.

Se han realizado diversos encuentros, talleres de trabajo y asistencias técnicas con miras a desarrollar herramientas y mecanismos institucionales que permitan adoptar medidas comunes, coordinadas, simplificadas y efectivas respecto de las tramitaciones de solicitudes de información pública y las tareas que se denotan aparejadas. En un espacio de construcción colectiva, la Mesa trabajó en el diseño de estrategias en materia de gestión de archivos, sistematización de la jurisprudencia y la implementación de un sistema de medición para la implementación de la ley en el ámbito nacional.

Parte de estas actividades se desarrollaron en el marco de la Carta de Compromiso Interinstitucional con EURO social+[8] rubricada por los miembros de la Mesa, producto del proceso llevado a cabo entre el Programa EURO social+ y la Secretaría de Asuntos Políticos e Institucionales del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Viviendas de Argentina, el cual definió la acción como "Apoyo a la implementación de la Ley de Acceso a la Información".

Solicitudes de información pública y transparencia activa

En cuanto al acceso a la información y la transparencia, podemos definir dos ejes perfectamente definidos: transparencia pasiva, como sistema de respuesta de pedidos de acceso, y transparencia activa, que implica una acción positiva de puesta a disposición de la información.

8. EURO social+ es un programa de cooperación entre América Latina y la Unión Europea que busca contribuir a la mejora de la cohesión social en los países latinoamericanos, así como al fortalecimiento institucional, mediante el apoyo a sus procesos de diseño, reforma e implementación de políticas públicas, y focaliza su acción en las áreas de género, gobernanza y políticas sociales. Se trata de un programa financiado por la Comisión Europea que, a lo largo de diez años de trayectoria, ha ofrecido un espacio para el aprendizaje entre pares y el intercambio de experiencias entre instituciones homólogas de ambas regiones, favoreciendo así el uso de un amplio catálogo de herramientas. Disponible en: http://www.eurosocial.eu/es

La transparencia pasiva hace referencia a la obligación que tienen las instituciones del Estado de recibir las solicitudes y entregar a los ciudadanos los documentos y la información generada en el proceso de gestión y administración del organismo. En este sentido, desde la implementación de la Ley N° 27275, la Unidad de Consejo Abierto y Participación Ciudadana tramita los pedidos de información pública que ingresan al Consejo. Las solicitudes abordan diversos temas, aunque es evidente un énfasis en cuestiones de datos estadísticos, presupuestarios, recursos humanos, declaraciones juradas, procesos disciplinarios y de selección de magistrados.

En cuanto a transparencia activa, la Ley de Derecho de Acceso a la Información Pública cuenta con un capítulo específico[9] que obliga a facilitar la búsqueda y el acceso a la información pública a través de la página oficial para procurar remover barreras que obstaculicen o dificulten su reutilización por parte de terceros. Asimismo, insta a los organismos a publicar en forma completa, actualizada, por medios digitales y en formatos abiertos una serie de datos e información que incluyen, entre otras: las escalas salariales del organismo, la nómina de los presupuestos asignados para cada tarea, los informes de auditorías, etc.

En ese sentido, un hito relevante en cuanto a la apertura de datos lo constituye la aprobación por parte del Plenario del "Procedimiento de Acceso a la Información Pública del Poder Judicial de la Nación". Se trata de un protocolo que reglamenta el cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa que especifica la ley. El mismo detalla las dependencias del Consejo que son las responsables de generar y compartir la información requerida por dicha norma legal, es decir se identifican quienes van a actuar como "fuente de datos". Las dependencias tienen por lo tanto una misión fundamental, que es la de suministrar los datos a publicar, garantizando su veracidad y validez.

Cumplida esta tarea previa de sistematización de datos y de diseño de su presentación se habilitó el "Portal de Transparencia y Participación Ciudadana", el cual se puede consultar en el sitio *consejoabierto.pjn.gov.ar*. El anuncio de la publicación fue efectuado por el Presidente del Consejo Dr. Ricardo G. Recondo, en ocasión de realizar su informe de gestión en la Audiencia Pública Periódica de

9. Ley N° 27275, art. 32, Título II, "Transparencia Activa".

Información que se realizó en Mar del Plata el 16 de mayo de 2019. En la oportunidad destacó que el "Portal" representa un avance muy importante, ya que el mismo contiene toda la información de transparencia activa exigida por la Ley N° 27275 y también a través del mismo se pueden solicitar informes adicionales. Puntualizó también que el objetivo es compartir información de una manera transparente y ágil y asumió el compromiso institucional de trabajar por su continuo perfeccionamiento, con la participación de usuarios, sociedad civil y los funcionarios que integran las distintas dependencias del Consejo.

Auditorías en materia de corrupción, narcotráfico y fuero laboral

El Cuerpo de Auditores del Consejo trabaja en tres auditorías de distinta naturaleza: el relevamiento de causas de corrupción, el relevamiento de causas de narcotráfico y el relevamiento de gestión de la Justicia Nacional del Trabajo. Estas están en permanente actualización y son una fuente de datos de gran relevancia para el diseño de políticas judiciales, a la vez que contribuyen al fortalecimiento de la transparencia en el Poder Judicial.

En junio de 2016, el Consejo ordenó la realización de una auditoría a nivel nacional de las causas de corrupción tramitadas en los últimos veinte años y de actualización anual, con el objetivo de tener un mapa claro, completo y preciso respecto del funcionamiento del sistema de justicia en relación con la problemática de los delitos contra la Administración Pública. En consecuencia, fueron auditados todos los juzgados federales, tribunales orales y cámaras federales con competencia penal.[10] Su realización es uno de los ejemplos del éxito de la implementación de políticas de consejo abierto ya que, gracias a la interacción con la sociedad civil, se determinó la necesidad de relevar el universo de causas de corrupción. En tiempos en que la sociedad exige políticas públicas que tiendan a la transparencia, el relevamiento continuo y objetivo de la respuesta de la justicia a esta clase de conflictos permite contar con datos ciertos para la toma de decisiones en la gestión judicial.

10. Resolución CM N° 342/2016.

Por otro lado, en abril de 2016 se aprobó el "Plan Plurianual de Auditorías"[11] presentado por el Cuerpo de Auditores del Consejo, que da curso a la auditoría de relevamiento de causas de narcotráfico y lavado de dinero en el período comprendido entre 2007 y 2017, con actualización anual. Esta auditoría tiene por objetivo confeccionar una estadística actualizada de los procesos judiciales que se tramitan ante la justicia federal, y en los cuales se investigan los delitos mencionados.[12]

Por último, la Auditoría de Gestión de la Justicia Nacional del Trabajo, originada en una solicitud de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, se lleva a cabo para conocer el estado de situación real del fuero y brindar respuestas a las necesidades de los justiciables.[13] Los auditores requirieron a los juzgados información sobre las estadísticas disponibles acerca de la cantidad de causas, su tramitación y las sentencias dictadas en los dos últimos años.[14]

Un aspecto relevante de las auditorías en cuanto a justicia abierta es su publicidad. En este sentido, los avances de las auditorías se pueden consultar en el sitio *auditorias.pjn.gov.ar* o bien ingresar al mismo a través del "Portal de Transparencia y Participación Ciudadana". La publicación tiene por objetivo presentar los datos de forma accesible y amigable para la ciudadanía, en sintonía con el nuevo paradigma de gestión pública de justicia abierta, y es desarrollado por la Dirección General de Tecnología y la Unidad de Consejo Abierto y Participación Ciudadana en conjunto con el Cuerpo de Auditores del Consejo de la Magistratura.[15]

Fortalecimiento del régimen de presentación de declaraciones juradas de magistrados y funcionarios

A partir de la sanción de la nueva Ley N° 26857 de Ética en el Ejercicio de la Función Pública, el Consejo aprobó la Resolución N° 237/2014, que establece un nuevo reglamento para la presentación y consulta de declaraciones juradas y reconoce de esta manera la importancia que

11. Anexo Resolución CM N° 145/2016.
12. Resolución CM N° 145/2016 y Resolución CM N° 28/2017.
13. Resolución CM N° 654/2016.
14. Acordada CSJN N° 18/2016.
15. Resolución CM N° 707/2016.

tienen los actos públicos del gobierno como un principio constitucional inalterable.

En cuanto al cumplimiento de estas normas, la Oficina de Declaraciones Juradas realizó en los últimos años un control riguroso del proceso de presentación de las declaraciones por parte de los funcionarios y magistrados, y logró así un alto grado de cumplimiento de la norma.[16] La presentación de las declaraciones juradas por parte de los funcionarios públicos es una herramienta fundamental, en cuanto permite detectar y prevenir situaciones de conflicto entre el interés público y los intereses privados, personales, profesionales, comerciales o financieros de los magistrados y funcionarios. A la vez que presenta una imagen detallada del patrimonio de los funcionarios, permite analizar su evolución a lo largo de la gestión y alcanzar así un nivel de transparencia mayor en la gestión pública.

En relación con el sistema de consulta, el Consejo estableció el procedimiento[17] por el cual cualquier ciudadano puede solicitar las declaraciones juradas patrimoniales de funcionarios y magistrados a través de un sistema *online* de consulta disponible en la página *web* institucional. Para hacerlo se requiere completar un formulario *online* con los datos del solicitante, del magistrado o funcionario del cual se solicita la información y el motivo del pedido. La respuesta con la declaración solicitada es enviada vía correo electrónico al solicitante en el plazo de 48 horas. Los listados de cumplidores e incumplidores de la norma son publicados de forma actualizada en la *web* institucional.

Participación del Consejo en los planes de acción de Argentina en la Alianza para el Gobierno Abierto

En el III Plan de Acción de Argentina frente a la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), el Consejo se posicionó como uno de los primeros organismos judiciales en integrarse al proceso de cocreación. Esta decisión institucional no es menor, dado que nos permite avanzar en

16. Resolución CM N° 192/2018.

17. Resolución CM N° 606/2016.

el desarrollo e implementación de reformas de gobierno abierto y en un proceso de modernización de los Estados latinoamericanos.

La AGA es una plataforma internacional compuesta por más de setenta y cinco países, en los cuales gobierno y sociedad civil trabajan juntos para desarrollar e implementar reformas ambiciosas en torno al gobierno abierto. Para ser miembros, los países deben respaldar la Declaración de Gobierno Abierto y entregar un plan de acción nacional bianual desarrollado en conjunto.

La propuesta de participación en el III Plan Nacional de Argentina fue aprobada en febrero de 2017[18] y en marzo del mismo año se dispuso el plan de trabajo que concretó la participación.[19]

Una de las instancias más importantes en la elaboración del plan es la realización de las mesas de diálogo, que consisten en priorizar y consensuar las propuestas de metas relevadas por los ciudadanos, los organismos y las organizaciones de la sociedad civil. Con la utilización de metodologías de trabajo ágiles, dichas mesas permiten diseñar acciones concretas para definir estándares de políticas públicas y procurar coordinar el uso de instrumentos, capacidades y plataformas necesarias para acelerar los procesos de innovación relacionados con la justicia.

En este marco, se cocrearon dos metas de gobierno abierto para el Consejo, la primera relacionada con la apertura de los procesos de denuncia de magistrados y la segunda, a su selección. El Plenario aprobó estas metas que, además, se sometieron a una consulta pública *online*, en la cual cualquier ciudadano podía hacer comentarios y sugerencias. A continuación, describimos las metas que se han cumplido con la publicación del "Portal de Transparencia y Acceso a la Información Pública":

1. Apertura de los procesos disciplinarios a magistrados: tuvo como objetivo mejorar la cantidad y calidad de información disponible sobre los procesos de denuncia a los jueces.
   Al respecto, se reelaboró el cuadro de estado de expedientes en trámite, agregando más y mejores especificaciones y desagregando por cada denuncia: el juez denunciado, la última medida dispuesta, detalle de principales medidas y sus fechas, y denunciante. Asimismo, se elaboró un cuadro de expedientes

18. Resolución CM N° 29/2017.

19. Resolución CM N° 73/2017.

finalizados, que incluyen modo de culminación, número de dictamen y/o resolución vinculado a cada denuncia.

2. Apertura de información sobre los procesos de selección de magistrados: su objetivo fue el de proporcionar elementos que habiliten el conocimiento y control ciudadano del proceso, sistematizar y publicar información sobre los procesos de selección de magistrados, el estado de los concursos y la normativa vigente de manera comprensible y accesible, y a su vez incorporar herramientas interactivas que faciliten su visualización y promover instancias de capacitación sobre el tema.

En relación con este compromiso, se confeccionó un mapa del proceso de selección de magistrados por etapa, que incluye la normativa vigente de cada una. A su vez, se desarrolló un mapa interactivo con la información de la cantidad de concursos y vacantes por jurisdicción, así como su estado de avance, todo lo cual puede consultarse en el "Portal de Transparencia y Participación Ciudadana".

Además, el 28 de septiembre de 2017 se realizó la exposición "El Proceso de Selección de Magistrados Nacionales y Federales" para difundir el proceso de selección, la inscripción a los concursos y su normativa. Con la Escuela Judicial como marco, el evento constituyó una experiencia gratificante, en la cual aspirantes a magistrados de la matrícula y de la carrera judicial lograron conocer más sobre los detalles y las particularidades del proceso de inscripción, por lo que se les facilitó la postulación a concursos.

Para el IV Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto, el Consejo ha elevado una propuesta de mejora del "Portal de Transparencia y Participación Ciudadana", a través de nuevas visualizaciones e infografías que permitan mejorar progresivamente la presentación de la información allí disponible.

Convenios de gobierno abierto

Los convenios permiten afianzar el vínculo institucional y profundizar la agenda de trabajo en común. En este sentido, el Consejo ha propiciado la firma e implementación de diferentes convenios con

instituciones para desarrollar tareas conjuntas en función de políticas de gobierno abierto:

- Convenio Marco con la Secretaría de Modernización de la Nación.[20]
  El Convenio Marco de Cooperación entre el Consejo de la Magistratura de la Nación y la Secretaría de Modernización de la Nación constituye una oportunidad para avanzar hacia nuevas políticas que aporten a la transformación y modernización del Estado en su conjunto.
  Además, brinda la posibilidad de establecer nuevos convenios específicos a futuro, que podrán definirse en función del mejor interés del Consejo en cuanto a la implementación de proyectos relacionados con la incorporación de nuevos sistemas informáticos, políticas de gobierno abierto y de innovación tecnológica.
- Convenios con el Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.[21]
  Los mismos son: el Convenio Marco y el Convenio específico de cooperación entre el Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Consejo de la Magistratura de la Nación. El primero tiene por objetivo fomentar la mutua complementación y cooperación en aras del desarrollo institucional de ambos órganos. El segundo tiene por finalidad regular temas de interés común en materia de gobierno abierto, acceso a la información, datos abiertos y acceso a la justicia, y colaborar en la coordinación de actividades conjuntas.
- Convenio de Datos Abiertos con el Ministerio de Justicia de la Nación.[22]
  El Convenio Interjurisdiccional Datos Judiciales Abiertos tiene por objetivo promover acciones conducentes a mejorar la calidad y la transparencia de la información estadística elaborada y publicada en las respectivas jurisdicciones. Se pretende modernizar los sistemas estadísticos cumpliendo los estándares del gobierno abierto y unificar los datos nacionales en materia de justicia.

20. Resolución N° 99/2017.

21. Resolución N° 211/2017.

22. Resolución N° 520/2016.

Conclusión

El Consejo de la Magistratura, a través de las acciones concretas descriptas en este informe, ha demostrado de manera decidida su firme compromiso con la construcción de una justicia abierta, determinación que contribuye a la necesaria reconciliación del Estado con la sociedad. De lo que se trata, en definitiva, es de generar una relación amigable entre los ciudadanos y su justicia. En este sentido, la apertura de datos permite el control y la participación ciudadana, que son esenciales para lograr una democracia con calidad institucional.

En este camino se trabajó con organizaciones de la sociedad civil y otros organismos del Estado, cuyos aportes es necesario poner de relieve, porque han ayudado en la tarea realizada.

Quedan por delante desafíos en la implementación progresiva de una Política de Estado de largo plazo, lo importante es seguir transitando este camino convencidos de que, con participación pública, transparencia y fortalecimiento institucional, encontraremos las respuestas necesarias para construir con el esfuerzo de todos una sociedad más participativa, justa e igualitaria.

Bibliografía

FUMEGA, Silvana, *El uso de las tecnologías de información y comunicación para la implementación de leyes de acceso a la información pública*, Santiago de Chile, Ediciones Consejo para la Transparencia, 2014. Disponible en: http://redrta.cplt.cl/_public/public/folder_attachment/55/1a/1a3b_6f48.pdf

MUNYEMA, Hasan, *The Skeptic's Guide*, Washington D.C., Open Government Partnership, 2018. Disponible en: https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/SKEPTICS-GUIDE_20180710.pdf

NASER, Alejandra; RAMÍREZ-ALUJAS, Álvaro y ROSALES, Daniela, *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL, 2017. Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41353/S1601154_es.pdf

PÉREZ, Adrián, *Ley de Acceso a la Información Pública Comentada*, Buenos Aires, Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, 2017. Disponible en: https://www.mininterior.gov.ar/asuntospoliticos/pdf/LeyAccesoInfo.pdf

SPIGELMAN, James Jacob, *The Principle Of Open Justice: A Comparative Perspective*, Sydney, University of New South Wales Law Journal, 2006. Disponible en: http://www.austlii.edu.au/au/journals/UNSWLawJl/2006/19.html

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME, *A Transparent and Accountable Judiciary to Deliver Justice For All*, Bangkok, UNDP, 2016. Disponible en: https://www.unodc.org/res/ji/import/case_studies/a_transparent_and_accountable_judiciary/a_transparent_and_accountable_judiciary.pdf

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME, *Resource Guide on Strengthening Judicial Integrity and Capacity*, Nueva York, United Nations, 2011. Disponible en: https://www.unodc.org/res/ji/import/guide/resource_guide/resource_guide.pdf

JusBaires Abierto: el portal de gobierno abierto del Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Inés Selvood*

El Poder Judicial fue siempre una de las instituciones públicas menos sometidas al control de la ciudadanía. Tampoco hubo hasta ahora un ejercicio de rendición de cuentas sistemático por parte de jueces y funcionarios judiciales. Sin embargo, esto ha empezado a cambiar.

Cuando en septiembre de 2011 se lanzó a nivel mundial la Alianza por el Gobierno Abierto (Open Government Partnership, OGP),[1] la transparencia en los poderes del Estado era una de las políticas públicas más requeridas y menos implementadas. En ese entonces, la Argentina no tenía ley nacional de acceso a la información pública; algunas de sus provincias tenían normas que no se ajustaban a los estándares internacionales y en el Congreso de la Nación, desde principios de 2000, se presentaban proyectos en ambas Cámaras, se modificaban, volvían a revisarse, pero no se llegaba a ningún consenso y la ley no salía.

Desde el envío del primer proyecto de ley de acceso a la información que hizo el Poder Ejecutivo, las organizaciones de la sociedad civil estuvieron trabajando sobre el tema, incidiendo y presionando para que la Argentina contara con una ley que permitiera a la ciudadanía ejercer el derecho humano de acceder a la información en manos de los poderes públicos como las que se estaban aprobando en el resto del mundo pero en nuestro país no lograba colarse en la agenda pública.

* Licenciada en Comunicación Social (UBA). Desde 1998 trabaja como especialista en comunicación para el tercer sector y transparencia en la gestión pública. Es Asesora de la Agencia de Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo Nacional. Fue responsable de la Oficina de Gobierno Abierto del Consejo de la Magistratura de la Ciudad de Buenos Aires, donde desarrolló *JusBaires Abierto*. Previamente, dirigió la Oficina de Acceso a la Información Pública de la UBA. Fue directora de comunicación en Amnistía Internacional Argentina y trabajó en la organización *Transparency International* en Berlín, Alemania.

1. Disponible en: https://www.opengovpartnership.org/

Pensar, en ese contexto, en realizar políticas de acceso a la información y transparencia en la gestión dentro del Poder Judicial era, cuanto menos, utópico. Percibida siempre como el más hermético de los poderes, la justicia estaba quedando fuera de las novedosas iniciativas que se avizoraban en las corrientes internacionales en materia de datos abiertos, transparencia y rendición de cuentas.

Los Estados en el mundo se estaban comprometiendo a aumentar la disponibilidad de información sobre las actividades gubernamentales, a apoyar la participación ciudadana y el uso de vías alternativas para solicitar la opinión del público, a aumentar el acceso a las nuevas tecnologías para la apertura y a la rendición de cuentas.

En noviembre de 2012,[2] la Argentina se sumó a este compromiso y manifestó su convicción de trabajar junto con la OGP. Desde ese momento, el país empezó a trabajar para diseñar planes de acción en procesos colaborativos con organismos del Estado, Universidades, ONG y grupos de interés involucrados en la temática.

El término "Gobierno Abierto", a medida que iba nutriéndose con las perspectivas de los diferentes países involucrados, fue llenándose de significado y se comprendió que debía ser más abarcador: nace así el concepto de "Estado Abierto".[3] Era la oportunidad para el Poder Judicial de hacer una diferencia en la materia.

Con este nuevo concepto, que los teóricos de la ciencia política acuñaron para poder interpretar mejor los conceptos de transparencia, participación y colaboración en los tres poderes del Estado, la Justicia empezó a ser mirada y las expectativas de participación de este Poder tan lejano subían.

Varias iniciativas se fueron impulsando para modernizar los sistemas de justicia, pero, casi todas se concentraban esencialmente en el sistema de planeamiento y gestión, incorporación de tecnología en procesos y capacitación judicial. Los mecanismos para mejorar el acceso a la información judicial, teniendo en cuenta que este derecho es imprescindible también para el ejercicio de otros derechos, aún resultaban escasos.

2. Disponible en: https://www.opengovpartnership.org/countries/argentina

3. Oszlak, Oscar, "Estado Abierto: Hacia un nuevo paradigma de gestión pública", XVIII Congreso Internacional del CLAD, Montevideo, 2013.

Es por ello que, tanto desde la Corte Suprema de Justicia de la Nación,[4] desde el Ministerio de Justicia de la Nación,[5] como también en algunos juzgados de la CABA[6] se empezaron a desarrollar iniciativas que tendían a, en un principio, dar a conocer las actividades y documentos que se generaban desde esos ámbitos como también a interpelar al "público" que hasta el momento sólo intervenía como "parte" en un proceso judicial pero que no había sido invitado a participar desde otro lugar.

La experiencia de *JusBaires Abierto*

Con el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y comunicación (TIC) se propician múltiples interacciones entre ciudadanos y funcionarios que, bien usadas, pueden traducirse en vínculos más transparentes, participativos y colaborativos. Ya hoy se reconoce el uso de las TIC como herramienta clave para la modernización de la administración de Justicia.

El Poder Judicial, entonces, debió afrontar el desafío de cambiar e implementar políticas acordes a los tiempos que corren, que llevarán a una mayor legitimidad y calidad del servicio de administración de justicia. Con esto como norte, el Consejo de la Magistratura de la Ciudad

4. En 2008 la CSJN creó el Centro de Información Judicial (http://www.cij.gov.ar/inicio.html) como plataforma noticiosa del Poder Judicial y puso en marcha CIJ TV como soporte audiovisual para transmitir en vivo juicios orales, audiencias públicas y actos institucionales.

5. Justicia 2020 es un espacio de diálogo institucional y ciudadano lanzado por el Ministerio de Justicia de la Nación en 2016 que busca construir una justicia cercana, moderna, transparente e independiente. El objetivo es la elaboración, implementación y evaluación de políticas para construir, junto a la sociedad, una justicia que genere resultados socialmente relevantes y permita la solución de los conflictos en forma rápida y confiable. Disponible en: http://www.jus.gob.ar/media/3139950/JUSTICIA%20VEINTEVEINTE.pdf

6. En mayo de 2016 el Juzgado Penal Contravencional y de Faltas N° 10 de la Ciudad de Buenos Aires abrió una cuenta en la red social Twitter para dar a conocer no sólo sus actividades sino también poner a disposición todas las resoluciones que dicta. Se puede ver la cuenta en @jpcyf10. Por su parte, el Juzgado Penal Contravencional y de Faltas N° 13 de la Ciudad de Buenos Aires también se sumó a esta iniciativa y, en noviembre del mismo año, abrió su cuenta: @pcyf13

Autónoma de Buenos Aires, mediante Resolución CM Nº 219/13,[7] aprobó a fines de 2013 el Plan de Gobierno Abierto del Poder Judicial.[8] En él se establecen los mecanismos necesarios para garantizar la mayor transparencia en la gestión y permitir el acceso a la información pública fortaleciendo los canales de participación ciudadana, con el único propósito de consolidar una administración de justicia aún más transparente, accesible y receptiva.

La tarea fue encomendada a la Secretaría de Planificación del Consejo en manos del abogado Mariano Heller, que diseñó los lineamientos para poder implementar esta política pública. Así, se identificaron las necesidades, los públicos a los que se quería llegar y las alianzas a establecer.

Se creó la Oficina de Gobierno Abierto, que se encargó de realizar un diagnóstico de lo que ya estaba disponible y proponer una forma de mostrar al público en general toda la información existente. A su vez, como toda política de apertura, se trabajó para fortalecer los mecanismos de acceso a la información, no sólo en la expuesta activamente sino también en la solicitada específicamente por la ciudadanía. Así, se adecuaron los procedimientos existentes de respuesta a pedidos de información en concordancia con la nueva Ley de Acceso a la Información Pública de la Ciudad,[9] que fue reformada mediante un proceso participativo[10] del que también fue parte el Consejo de la Magistratura.

A la vez, la Oficina de Gobierno Abierto se convirtió en punto de contacto tanto para la ciudadanía como para las demás organizaciones públicas y no gubernamentales en lo que concierne a gobierno abierto y acceso a la información. En 2016, el Consejo, a través de la Oficina, fue invitado a participar de la Red Federal de Acceso a la Información Pública,[11] una comunidad de prácticas que agrupa a organismos pú-

7. Disponible en: https://www.jusbaires.gob.ar/sites/default/files/resolucion_219-2013_aprueba_desarrollo_del_plan_gobierno_abierto_del_pjcaba.pdf

8. Disponible en: https://jusbairesabierto.gob.ar/1-plan-de-gobierno-abierto-del-poder-judicial-de-la-ciudad-autonoma-de-buenos-aires/

9. Disponible en: http://www.buenosaires.gob.ar/areas/leg_tecnica/sin/norma_pop.php?id=982&qu=c&rl=0&rf=0&im=0&menu_id=20908

10. Disponible en: http://www.buenosaires.gob.ar/gobierno/dialogandoba/ejes-tematicos/acceso-la-informacion-publica/mesa-de-dialogo-implementacion-nueva-ley-104

11. Disponible en: https://redfederalaip.com.ar/

blicos de diferentes jurisdicciones que cuentan con normas sobre el derecho de acceso a la información pública. En 2017, el Consejo fue elegido para ser la Secretaría Ejecutiva de la Red, lo que posibilitó un acercamiento con diferentes organismos públicos que trabajan en la temática para intercambiar experiencias y así agregar valor y visibilizar el trabajo realizado.

En el Consejo ya existía mucha información que se publicaba de manera desordenada o muy enfocada a públicos especializados. Lo primero que propuso el equipo de la Oficina de Gobierno Abierto fue recopilar la información existente e identificar los tecnicismos para poder realizar un trabajo de "traducción" para público en general.

La forma más eficiente para realizar esto fue crear una página *web* donde se pudiera ordenar toda la información ya disponible en el Consejo y hacerla más accesible para la ciudadanía. Así nació *JusBaires Abierto*: www.jusbairesabierto.gob.ar.

Datos abiertos: una forma de apropiación de la información

Con la proliferación de las iniciativas de apertura de los Estados, en todos los poderes y también en los diferentes niveles nacionales, provinciales y locales se comenzó a pensar la forma en que esa información era publicada para el consumo ciudadano. No se trataba ya de poner a disposición una cantidad grande de datos, sino de estudiar el formato en el que esos datos eran dispuestos para que pudieran realmente ser "consumidos" por la sociedad.

Las administraciones empezaron a comprender que la información que producen, los datos que almacenan y los documentos que resguardan no son de su propiedad, sino que deben estar a disposición de la ciudadanía, que tiene el derecho de demandarlos para múltiples e inimaginables usos particulares y colectivos. El desafío estaba, entonces, en modificar la forma en que se publicaban o entregaban esos datos para que, justamente, pudieran ser reutilizados sin obstáculo alguno.

Según el *Open Data Handbook* de la Fundación Conocimiento Abierto, los datos abiertos son "datos que pueden ser utilizados, reutilizados y redistribuidos libremente por cualquier persona, y que se

encuentran sujetos, cuando más, al requerimiento de atribución y de compartirse de la misma manera en que aparecen".[12]

A su vez, la publicación define tres momentos necesarios para alcanzar la apertura completa de los datos en manos de los poderes del Estado.

1. *Disponibilidad y acceso*: la información debe estar disponible como un todo y a un costo razonable de reproducción, la mejor práctica es que pueda ser descargada de Internet. A su vez, la información debe estar disponible en una forma conveniente para su usabilidad y modificable.
2. *Reutilización y redistribución*: los datos deben ser provistos en condiciones para permitir su reutilización y redistribución, e incluso para que puedan ser integrados a otros conjuntos de datos.
3. *Participación universal*: la información debe estar disponible para que todas las personas la puedan utilizar, reutilizar y redistribuir. Esto garantiza la no discriminación en términos de esfuerzo, personas o grupos. También se deben eliminar las restricciones "no comerciales" que impiden el uso comercial de los datos y restricciones de uso para ciertos propósitos (por ejemplo, sólo para investigación o periodismo).[13]

Con el objetivo de adaptarse a los estándares internacionales en materia de apertura de la información en manos del Estado, la Oficina de Gobierno Abierto comenzó a explorar la posibilidad de publicar sus datos en formatos abiertos.

Mucha información vs. información accesible

Como dijimos, la página *web* oficial del Consejo de la Magistratura de la CABA ya contaba con mucha información y también este Consejo fue pionero en algunas iniciativas de transparencia de la gestión, como por ejemplo la publicación de los sueldos de sus empleados y funcionarios, en cumplimiento con la Ley N° 572/01 de la CABA.[14] Las

12. *Open Data Handbook*, Open Knowledge Foundation, 2010. Disponible en: http://opendatahandbook.org/guide/es/what-is-open-data/

13. Ídem.

14. Disponible en: http://www.buenosaires.gob.ar/areas/leg_tecnica/sin/normapop09.php?id=11574&qu=c&ft=0&cp=&rl=1&rf=0&i

resoluciones de Presidencia y del Plenario de Consejeros también se publicaban regularmente, junto con los presupuestos del órgano.

Sin embargo, mucha de esta información –particularmente la del presupuesto– se publicaba en el formato original en que era diseñado y aprobado, es decir largas planillas de cálculo, que se escaneaban y luego se subían a la *web* en formatos no reutilizables. Más allá de lo importante de este mecanismo de transparencia, poder desarrollar una herramienta de visualización para una mejor comprensión del presupuesto por parte de la ciudadanía resulta muy valioso a la hora de llegar a un público más amplio.

Con este horizonte, se realizó un relevamiento de la información ya disponible y se la ordenó en tres grandes grupos: "Gestión", "Acceso" y "Participación". Dentro de esas secciones, se publicó información que ya estaba disponible, con sus hipervínculos correspondientes a la fuente original, pero se buscó no duplicar sino agregar valor a esa información. Así, en lugar de publicar el texto de la Ley orgánica N° 31 (que puede ser consultada en el sitio oficial del Consejo), se diseñó una infografía que explica, gráficamente, cómo está compuesto el Consejo de la Magistratura, cómo se eligen sus miembros y los requisitos para ser consejero. También, y por primera vez, se publicaron las fotos, los CV y los datos de contacto de los consejeros en cada período. Esto, que puede resultar algo básico como conocer la cara de quienes administran el órgano, fue muy importante para brindar un aspecto de apertura y cercanía a una justicia muchas veces percibida como muy lejana a la sociedad.





Las relaciones institucionales son una de las funciones que lleva adelante el Consejo, y gracias a ella ha creado lazos interdisciplinarios con organismos públicos, privados, universidades y demás instituciones educativas que nutren las actividades de capacitación, transferencia y colaboración.

En *JusBaires Abierto* se puede encontrar un buscador de convenios celebrados por el Consejo, con el que se puede filtrar por contraparte, año, número de resolución y a través del cual también se puede descargar el set de datos en formatos abiertos para su reutilización.

Esta práctica, la publicación en datos abiertos, también se lleva adelante con las publicaciones de las resoluciones de Presidencia y del Plenario, la ejecución presupuestaria y hasta las estadísticas que se publican desde la Oficina de Estadísticas del Consejo.

Junto con el trabajo de identificación y adecuación de información para ser publicada en el sitio *JusBaires Abierto*, se convocó a algunas ONG que trabajan en la temática para poder discutir e intercambiar con ellas cómo se podía mejorar y agregar valor a la iniciativa. Uno de los temas más demandados para trabajar fue el del procedimiento de selección de magistrados. Si bien el sitio oficial del Consejo publicaba todos los actos administrativos de los concursos, no se encontraba en un formato que permitiera su reutilización y los procedimientos y reglamentos resultaban muy técnicos.

Desde la Oficina, el equipo trabajó para entender el camino crítico del proceso de selección de jueces y juezas del Poder Judicial de la Ciu-

dad y desandar los procesos, para así poder realizar un acercamiento más acorde con el público masivo de *JusBaires Abierto*.

Así se creó la sección "Concursos" que, además de dirigir al sitio oficial del Consejo, donde se encuentra el historial de concursos finalizados y aquellos que están en trámite, expone una infografía interactiva que, de manera muy ilustrativa, muestra los pasos de un concurso público para acceder a la Magistratura.



Otra sección muy novedosa en la página es "Lo que la sentencia nos dejó", un ciclo de videos orientados al ciudadano, en los que jueces y juezas del Poder Judicial de la Ciudad explican, con un lenguaje llano y comprensible, los puntos centrales de algunas de sus sentencias. Cada uno de los videos muestra información sobre la causa, una breve descripción de los hechos, los derechos que estaban en juego, la normativa aplicada, la resolución del magistrado y los argumentos. Todo ello explicado por el magistrado en un lenguaje accesible para la ciudadanía.

JusBaires Abierto es una plataforma dinámica, en continuo crecimiento y adecuación a las posibilidades que brindan las nuevas tecnologías. El objetivo del sitio no es sólo poner toda la información pública disponible *online*, sino además hacerlo en formato de datos abiertos para que pueda ser reutilizada y aprovechada por cada vez más personas. La meta es acercar la justicia a la gente, tan simple de enunciar como complejo de implementar. En ese camino transita *JusBaires Abierto*.

Buenas prácticas para garantizar el derecho a comprender

María Lorena Tula del Moral*

Una justicia moderna es una justicia que la ciudadanía es capaz de comprender.
Informe de la Comisión de modernización del lenguaje jurídico[1]

Introducción

El trabajo que venimos haciendo desde el juzgado en pos de una Justicia Abierta nos llevó a emprender nuevas prácticas judiciales. Hacia fines de 2016 nos sumamos a los objetivos de Gobierno Abierto,[2]

* Abogada (UBA). Especialista en Administración de Justicia (UBA). Realizó cursos de posgrado y se formó académicamente en la Universidad de Salamanca (España), en la California Western School of Law (San Diego, EE.UU.), en el CEJA (Chile) y en la Escuela Judicial de España, entre otros. Se actualiza en forma permanente en temáticas de litigación oral, gobierno y datos abiertos, transparencia, administración de justicia, juicio por jurados, derecho penal, sistemas procesales penales y administración de justicia. Desde el año 2000 se desempeña como docente en la Facultad de Derecho de la UBA. Es autora de diversas publicaciones.

1. La Comisión de Modernización del Lenguaje Jurídico es una comisión española, compuesta por ocho expertos, creada en diciembre de 2009 por acuerdo del Consejo de Ministros, para elaborar un informe que permita la modernización del lenguaje jurídico, en especial en la administración de justicia. Elaboró un informe que analiza la situación actual del lenguaje empleado por los profesionales del Derecho y realizó recomendaciones para su mejora. Asimismo, la Comisión tiene el deber de identificar e impulsar las acciones pertinentes para que el lenguaje jurídico sea más comprensible para la ciudadanía.

2. Álvaro Ramírez Alujas brinda la siguiente definición: "El Gobierno Abierto surge como un nuevo paradigma y modelo de relación entre los gobernantes, las administraciones y la sociedad: transparente, multidireccional, colaborativo y orientado a la participación de los ciudadanos tanto en el seguimiento como en la toma de decisiones públicas, a partir de cuya plataforma o espacio de acción es posible catalizar, articular y crear valor público desde y más allá de las fronteras de las burocracias estatales". Disponible en: https://biblioguias.cepal.org/EstadoAbierto/concepto

a través de Justicia Abierta,[3] con el horizonte puesto en los principios de transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas y participación ciudadana.

Como órgano del Estado, el Poder Judicial debe comprometerse y realizar acciones positivas que faciliten el alcance del derecho de los ciudadanos a acceder a la información que producimos, más aún en estos tiempos en que la justicia está tan cuestionada por la opinión de la ciudadanía.

No debe perderse de vista que un objetivo prioritario del desarrollo institucional de la justicia es robustecer la rendición de cuentas y la apertura a la ciudadanía, ya que la transparencia resulta un pilar fundamental del sistema republicano de gobierno y una exigencia ineludible para todas las autoridades públicas.

El aprovechamiento del uso de las tecnologías es uno de los requerimientos de la época actual. Como consecuencia, en el marco de adoptar políticas de apertura de los datos del juzgado, creamos una cuenta en la red social Twitter (@jpcyf13) y a través de ella hicimos transparentes los datos que producimos garantizando el acceso a la información, la rendición de cuentas y participación de la ciudadanía. Desde allí se puede acceder a un repositorio de datos abiertos con formato abierto. Este tipo de formato permite que puedan ser modificados, utilizados y compartidos. Los documentos que se pueden consultar son todas las sentencias y resoluciones del juzgado. Los datos abiertos son un medio para comprender mejor el funcionamiento del gobierno, fortalecer el rendimiento de cuentas, modificar y mejorar la

3. En este sentido, se entiende por Justicia Abierta un nuevo modelo, donde 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. Sandra Elena se pregunta: ¿qué significa implementar los principios de Gobierno Abierto en el Poder Judicial? Brindar una justicia más accesible, más efectiva, más transparente, más abierta y más cercana al ciudadano y a sus necesidades actuales. Datos abiertos para una justicia abierta: un análisis de caso de los Poderes Judiciales de Brasil, Costa Rica, México y Perú, realizado por Sandra Elena en 2015. Disponible en: https://idatosabiertos.org/wp-content/uploads/2015/09/4.-Justicia-abierta-Elena.pdf

manera de prestar y acceder a los servicios públicos alentando descubrimientos que mejoren la vida de la ciudadanía.[4]

Además, a través de esa cuenta publicamos estadísticas de carga de trabajo, informes de gestión, los *curriculum vitae* de quienes integramos el juzgado, capacitaciones a las que concurrimos y el uso de tecnologías de la información y comunicación (comúnmente conocidas como TIC), entre otras cosas. También publicamos semanalmente la agenda de audiencias para que la comunidad pueda concurrir libremente, ya que son públicas.

Ahora bien, mostrar y publicar los documentos en redes (ej. Twitter, Facebook, etc.) no resulta suficiente para asegurar la transparencia de una entidad u organización. De nada sirve agobiar a las personas con documentos que no pueden comprender. Por eso comenzamos a elaborar en lenguaje claro –también llamado llano, sencillo o ciudadano– nuestras resoluciones, tanto orales como escritas, que modificó nuestra forma de comunicación por un lenguaje coloquial y accesible.

Una comunicación está en lenguaje claro si la lengua, la estructura y el diseño son tan simples que el público al que está destinado puede encontrar fácilmente lo que necesita, comprende lo que encuentra y puede usar esa información.[5]

Partimos de la premisa de que las resoluciones judiciales deben ser entendidas no sólo por los operadores del Derecho, sino también por los distintos usuarios del servicio de justicia, quienes pueden ver cercenados sus derechos ante la falta de comprensión sobre lo que expresan los términos técnicos de los órganos jurisdiccionales.

Esto ha sido considerado por algunos países que han decidido dar un paso adelante en la transparencia de sus instituciones y trabajaron en recomendaciones o manuales judiciales en lenguaje claro,[6] con el objetivo de garantizar el derecho a comprender como parte del debido

4. Disponible en: http://datos.jus.gob.ar/. Allí también se puede encontrar información sobre para qué sirven los datos abiertos.

5. International Plain Language Federation. Disponible en: http://plainlanguagenetwork.org/plain-language/que-es-el-lenguaje-claro/

6. Por ejemplo, el Poder Judicial de Perú aprobó en 2014 el *Manual Judicial de lenguaje claro y accesible a los ciudadanos*, que consta de cuatro capítulos. Disponible en: https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/7b17ec0047a0dbf6ba8abfd87f5ca43e/MANUAL+JUDICIAL+DE+LENGUAJE+CLARO+Y+ACCESIBLE.pdf?MOD=AJPERES. También lo hicieron México y Colombia, entre otros.

proceso, expresado en el sentido de que el ciudadano tiene el derecho a comprender las actuaciones y decisiones expedidas en un proceso judicial en el que es parte para poder defenderse, probar, impugnar u obtener una decisión judicial que esté debidamente motivada.

Junto con este objetivo, nos encontramos con el de garantizar un mejor acceso a la justicia para los ciudadanos mediante la comprensión efectiva de los mensajes que los jueces dirigen en el transcurso del proceso judicial y el respeto de los derechos fundamentales de las partes.

Inspirada en esta idea, participé en "Lo que la sentencia nos dejó". Este proyecto se realizó con un ciclo de videos orientados al ciudadano, en los que jueces y juezas del Poder Judicial de la Ciudad explican, con un lenguaje llano y comprensible, los puntos centrales de una de sus sentencias. En mi caso, comenté una sentencia sobre el delito de amenazas en un contexto de violencia de género otorgándole al ciudadano información sobre la causa, una breve descripción de los hechos, los derechos que estaban en juego, la normativa aplicada y las bases de la solución.[7]

El ciudadano debe tener acceso y además comprender los fallos que lo involucran, que lo afectan y que lo obligan. Justamente, el derecho al acceso a la justicia[8] implica que la ciudadanía comprenda el contenido de las decisiones de los tribunales, es decir, el cómo y el porqué los jueces resolvieron los problemas planteados de la forma en que lo hicieron. Para lograrlo, los operadores del Derecho tienen la obligación de emitir sentencias precisas, claras y con una estructura sencilla y coherente. Esto cobra un papel relevante porque, al ser comprendidas por la ciudadanía en general, incrementa la transparencia institucional y esta, a su vez, fomenta la confianza y la legitimidad de los tribunales.[9]

7. Disponible en: https://jusbairesabierto.gob.ar/lo_que_la_sentencia/fallo-maria-lorena-tula-del-moral-violencia-genero/

8. El acceso a la justicia es un derecho fundamental que debe garantizarse en una sociedad democrática, participativa e igualitaria. Es el derecho que tienen todos los individuos a utilizar las herramientas y mecanismos legales para que se reconozcan y protejan sus derechos.

9. Poblete, Claudia Andrea y Fuenzalida González, Pablo, "Una mirada al uso del lenguaje claro en el ámbito judicial", en *Revista de Llengua i dret / Journal of Lenguaje and law*, Nº 69, Barcelona, junio de 2018, pp. 120-137. Disponible en: revistes.eapc.gencat.cat/index.php/rld/article/download/10.../n69-poblete-es.pdf

Contexto internacional

Este cambio de paradigma lingüístico, que no sólo afecta al lenguaje jurídico, comienza en el mundo en la década del 70, cuando sucedieron hitos que fundaron y que dan impulso a lo que hoy conocemos como lenguaje claro (en Argentina, Chile, Perú y Portugal, entre otros), *plain languaje* (en los países anglosajones), modernización del lenguaje (en España) y lenguaje ciudadano (en México).

En Inglaterra, durante esos años, grupos de consumidores iniciaron una lucha para lograr entender lo que decían los gobiernos, los bancos y las instituciones en general[10] y para combatir el inglés incomprensible empleado en el discurso jurídico y burocrático. Bajo la denominación *Plain English Compaing* (campaña para un inglés llano) se inició para simplificar los documentos y dio como resultado que las instituciones dictaran decretos en los que se regulase la necesidad de una redacción clara en esos documentos. Este movimiento trascendió fronteras, se hizo eco de su reclamo en países como Bélgica, Quebec, Francia, Finlandia, Holanda, Suecia, Italia y Australia, entre otros.

En el caso de España, se realizó un trabajo de campo[11] que sirvió de base para la confección del "Informe de la Comisión de Modernización del discurso jurídico".[12] Los datos empíricos reflejaron las valoraciones negativas de los ciudadanos ante la oscuridad y el barroquismo del lenguaje jurídico que se esgrimen en la introducción del documento

10. Richardson, Joanna, "Lenguaje claro: orígenes, historia y una caso de estudio", en Revista *Hemiciclo*, Nº 12, 2015, pp. 7-13.

11. La administración de justicia de España dispuso tres mecanismos de escucha de opinión ciudadana. Se realizaron encuestas a los españoles y estos demostraron que confían en la calidad de los profesionales del derecho; sin embargo, al mismo tiempo, estas encuestas reflejan que los ciudadanos no los entienden o que comprenden los casos con dificultad. De otro lado, el Servicio de Atención al Ciudadano del Consejo General del Poder Judicial pone de manifiesto que, en muchas de las quejas que los españoles presentan ante este organismo, se alude a la oscuridad del lenguaje jurídico y al hecho de que resulta incomprensible para el ciudadano, especialmente en aquellos procedimientos en que no es preceptiva la asistencia letrada. De igual modo, los barómetros de opinión del Consejo General del Poder Judicial muestran, a su vez, que un 82% de los ciudadanos considera que el lenguaje jurídico es excesivamente complicado y difícil de entender.

12. Ministerio de Justicia, "El Informe de la Comisión interministerial de modernización del discurso jurídico". Disponible en: http://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/es/1200666550194/DetalleInicio.html

señalado. La necesidad apremiante de hacer más claros los discursos que se elaboran en los textos jurídicos se justifica así por la percepción ciudadana de la escasa comunicabilidad del lenguaje usado en este ámbito, donde la claridad y la precisión deberían ser características inherentes, ya que de la claridad del discurso depende una interpretación que afecta directamente la vida y el patrimonio de los ciudadanos afectados.[13] Como consecuencia del informe, se firmó un Convenio de clarificación del discurso jurídico, que fue adherido por instituciones relacionadas con la lengua y con la justicia.[14]

Las asociaciones internacionales no fueron ajenas a este movimiento lingüístico. Plain Language Association International (PLAIN)[15] y Clarity International[16] han crecido tanto en el número de países que forman parte como en el de socios pertenecientes. La finalidad de Clarity International es luchar por un lenguaje jurídico claro. Cada dos años

13. Montolío Durán, Estrella, "La modernización del discurso jurídico español impulsada. Presentación y principales aportaciones del informe sobre el lenguaje escrito", en *Revista de Legua i Dret*, N° 57, Barcelona, 2012, pp. 95-121. Disponible en http://www.raco.cat/index.php/RLD/article/download/259678/346899

14. Este Convenio marco de colaboración para promover la claridad del lenguaje jurídico se firmó el 21 de diciembre de 2011 entre la Real Academia Española, la Fiscalía General de Estado, La Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, el Ministerio de Justicia, la Conferencia de Decanos y Decanas de la Facultad de Derecho, el Consejo General de la Abogacía Española y el Consejo de Procuradores de España.

15. *Plain Language Association International* (PLAIN) reúne a quienes consienten con el uso del lenguaje claro en todo el mundo. Es una asociación sin ánimo de lucro que se financia con aportes voluntarios. La red incluye miembros que trabajan en comunicación clara en más de diez lenguas y en cerca de veinte países. El objetivo de PLAIN es buscar la asociación internacional para promover el lenguaje sencillo en cualquier lengua. Su *web* es: http://plainlanguagenetwork.org/

16. Es una red mundial de profesionales que promueven el lenguaje legal claro y sencillo. Clarity fue iniciado por el abogado John Walton, quien creía que la escritura legal era arcaica y demasiado complicada. Preguntándose si otros abogados pensaban lo mismo, Walton escribió una carta a *Gaceta de la Sociedad Jurídica* del Reino Unido invitando a abogados y abogadas a formar parte de Clarity. Respondieron 28 personas y así se formó Clarity en el Reino Unido en 1983. Actualmente tiene más de 650 miembros provenientes de 50 países y es la organización que se dedica a este tema más grande en el mundo. Los miembros son personas que creen en los beneficios del lenguaje legal sencillo: jueces, investigadores, funcionarios, lingüistas, consultores, etc. Clarity tiene representantes en 30 países y ellos son el principal contacto para los miembros y las actividades en cada país. También hay un equipo de voluntarios, que se dedica a promocionar el uso del lenguaje legal sencillo. Disponible en: http://www.clarity-international.net/

realizan una reunión internacional para compartir las experiencias y los avances en orden a la claridad del lenguaje jurídico en el mundo.

En Latinoamérica, diferentes países como Chile, México, Perú, Colombia y también Argentina avanzaron al adoptar políticas públicas y judiciales para clarificar el lenguaje, ya que la complejidad del lenguaje jurídico es un problema que afecta a todas las sociedades en sus distintos niveles. Por ello se desarrollaron programas de modernización de lenguaje que abarcan recomendaciones, manuales y guías.

En Chile se realizó el proyecto "Simplificación de resoluciones judiciales", que se concretó en la Comisión de Lenguaje permanente en la Corte Suprema. En marzo de 2017 se firmó un acuerdo al que suscribieron seis de las más importantes instituciones públicas de Chile (Corte Suprema, Contraloría General de la República, Cámara de Diputados, Biblioteca del Congreso Nacional, Consejo para la Transparencia y Pontificia Universidad Católica de Valparaíso) para luego sumarse a la propuesta del Poder Ejecutivo a través de sus distintas oficinas.

Algunas iniciativas en nuestro país

De las experiencias institucionales en nuestro país, es destacable la sanción de la Ley N° 27146 de Organización y Competencia de la Justicia Federal y Nacional Penal en 2015. Esta norma establece en su artículo 4 que todas las decisiones se tomarán en audiencias orales, donde "Los jueces se expresarán en un lenguaje claro y sencillo, que sea comprensible por todos los presentes, en particular el imputado y la víctima, e instarán a los demás intervinientes en el proceso a expresarse de igual modo".

A partir de 2016, a nivel nacional, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, a través del programa "Justo Vos",[17] impulsa la redacción de contenidos en lenguaje claro. También ha desarrollado algunas propuestas con el objetivo de difundir contenidos jurídicos y ha ofrecido algunos servicios, entre los que se encuentra *Wiki Ius*,[18] un glosario jurídico participativo en el que los términos jurídicos son

17. El programa "Justo Vos" se creó por la Resolución Ministerial N° 431/16. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/justovos/quees

18. Disponible en: http://www.derechofacil.gob.ar/wikiius/

explicados en un lenguaje sencillo, con el objeto de que el ciudadano acceda a la información de manera más simple. Otra iniciativa digital de dicho ministerio es Ley Simple,[19] una plataforma donde se puede obtener una explicación en lenguaje claro de sentencias, resoluciones, leyes, etc., y Justicia Cerca,[20] que orienta a los ciudadanos sobre cómo resolver cuestiones de la vida diaria vinculadas con el Derecho.

Ese mismo año se publicó el Manual del SAIJ de lenguaje fácil, que sirve como guía para redactar información jurídica sin expresiones técnicas y con estilo directo, para facilitar la lectura y la comprensión.[21]

Por otra parte, dentro del Plan Justicia 2020, durante 2018 se propuso la adaptación a lenguaje claro de la información relacionada con la tramitación, por ejemplo, del certificado de antecedentes penales, que se gestiona ante la Dirección de Readaptación Social dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, como un proyecto de colaboración entre esa Dirección y la Dirección Nacional del Sistema Argentino de Información Jurídica.[22]

En la CABA, el Consejo de la Magistratura, mediante la Resolución CM Nº 219/13, aprobó el Plan de Gobierno Abierto del Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y creó la Oficina *JusBaires Abierto*, que tiene como misión canalizar los requerimientos de la ciudadanía en relación con el funcionamiento y la información pública del Poder Judicial de la CABA.

Por otra parte, el Departamento de Implementación de Lenguaje Claro del Consejo de la Magistratura de la CABA está confeccionando un *Glosario jurídico en lenguaje claro* como parte del Programa de Equidad Territorial, que tiene por objetivo fortalecer el acercamiento de la justicia a la ciudadanía. Con este glosario se pretende esclarecer conceptos jurídicos para una mejor comprensión de los procesos judiciales por parte de los ciudadanos.

Recientemente, en el marco de la Primera Jornada Internacional de Lenguaje Claro, que se realizó en el Senado de la Nación en octubre de

19. Disponible en: http://www.derechofacil.gob.ar/ley-simple/

20. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/justiciacerca

21. Disponible en: https://www.justicia2020.gob.ar/wp-content/uploads/2018/04/Manual-SAIJ-de-lenguaje-claro.pdf

22. Disponible en: https://www.justicia2020.gob.ar/eje-justicia-y-comunidad/tramites-lenguaje-claro/

2017, se acordó formar la primera Red Nacional de Lenguaje Claro, donde participan los tres poderes del Estado, con el objetivo de trabajar en la generación de contenidos de cualquier documento en lenguaje claro.

Prácticas judiciales hacia la claridad

La justicia de la CABA tiene competencia para atender asuntos penales, contravencionales y de faltas, y la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, en el inciso 3 del artículo 13, adoptó como sistema procesal el acusatorio. Sus principales pilares son la oralidad, la inmediatez y la publicidad de los actos.

Como operadores en este sistema, transmitimos las decisiones con relación a un caso que nos llega para ser resuelto a través de una resolución o sentencia, que pueden realizarse de manera escrita o en una decisión oral, que se enuncia en el marco de una audiencia, dependiendo del acto procesal del que se trate.

Con los años de experiencia judicial, al mirar atrás, pude advertir que el ciudadano que acude a la justicia y transita el proceso judicial, muchas veces llega al final del proceso sin entender qué ha sucedido e incluso cuál es el exacto alcance de la resolución que lo involucra. Esto hizo que me replanteara cuál es y cómo debe ser el trabajo del juez en un proceso judicial, ya que no se puede perder de vista que el servicio de justicia es un servicio público.

Lo primero a tener en cuenta es que el ciudadano, que en la mayoría de los casos carece de conocimiento jurídico, concurre a nuestros tribunales para encontrar una respuesta o una solución a un conflicto en el cual es parte (independientemente del rol que ocupe en ese proceso, sea imputado o víctima), que no pudo resolver anteriormente por ninguna vía prejudicial.

Es por ello que, al momento de encontrarse con el sistema judicial, se enfrenta con la primera y gran barrera, que es el lenguaje técnico jurídico mediante el cual nos comunicamos y que el ciudadano no puede comprender. Esta dificultad no es privativa de los profesionales del Derecho. Los especialistas de distintos campos especializados del saber, como por ejemplo la medicina, la ciencia, la economía y la informática,

entre otros, también utilizan un lenguaje especializado, que hace que muchas veces resulte incomprensible la información que nos acercan.

Esto lleva a plantearnos la necesidad de hacer más claros los discursos que elaboramos en el ámbito jurídico, porque no podemos darle la espalda a la percepción ciudadana. El lenguaje jurídico se ha caracterizado tradicionalmente por ser un lenguaje hermético, arcaico, oscuro, complejo y difícil, lo que lo hace ininteligible para el ciudadano medio.[23] Por ello, gran parte de las sentencias, escritos, resoluciones y notificaciones se caracterizan por su tecnicismo y redacción rebuscada con latinismos, que deben ser dejados de lado. Debemos respetar el derecho a comprender de los ciudadanos para que puedan participar en el desarrollo del proceso entendiendo la respuesta que el Poder Judicial le brinda.

Teniendo en cuenta ese diagnóstico, comenzamos a trabajar para modificar estas prácticas enquistadas y vetustas, tanto en el ámbito oral como en el escrito, dentro de los distintos procesos judiciales de los casos que se tramitan en el juzgado.

El lenguaje claro en la oralidad

Por nuestro sistema procesal acusatorio, gran parte de las cuestiones se resuelven en audiencias orales. Podemos delimitar a grandes rasgos dos tipos de audiencias. Por un lado, las que son netamente técnicas o donde se resuelven cuestiones de puro derecho, y que se realizan solamente con las partes intervinientes: el defensor, fiscal, querellante o asesor tutelar (por ejemplo, en las etapas de investigación o intermedia, las audiencia de admisibilidad de prueba previstas en el artículo 210 o excepciones previas del art. 195, nulidad de algún acto procesal enmarcada en el artículo 73, todos ellos del Código Procesal Penal de la Ciudad de Buenos Aires). Cuando evaluamos la opción de comunicación de modo más o menos técnico, debemos tener en cuenta al destinatario de nuestra decisión. En este primer grupo de audiencias, donde sólo intervienen operadores del Derecho, es posible

23. Relinque Barranca, Mariana, "El proceso de modernización del lenguaje jurídico en el Reino Unido, los Estados Unidos y España y su reflejo en el lenguaje utilizado por los jueces", en *FITISPos International Journal*, N° 4, pp. 85-101. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/317289782_El_Proceso_de_Modernizacion_del_Lenguaje_Juridico_en_el_RU_EEUU_y_Espana_y_su_Reflejo_en_el_Lenguaje_Utilizado_por_los_Jueces

y lógico que prevalezca el tecnicismo jurídico. Al fin y al cabo, se trata de conseguir economía procesal, y esta viene propiciada por la utilización de la palabra técnica, que resulta más breve y consigue fácilmente la precisión necesaria.[24]

En el segundo tipo de audiencias, donde se trata por ejemplo la prisión preventiva de un detenido, la imposición de alguna medida restrictiva a la libertad de una persona, el pedido de suspensión de juicio a prueba y el juicio oral y público, entre otros, además de los fiscales, defensores y asesores tutelares, intervienen ciudadanos, en calidad de imputado, víctima o testigo, que como señalamos anteriormente, no poseen en su mayoría conocimientos jurídicos. En ese caso, la comunicación que se desarrolle en la audiencia debe tener en cuenta la condición de los distintos destinatarios y allí es vital utilizar un lenguaje más coloquial y explicar en palabras sencillas la decisión. Este lenguaje que respeta las exigencias técnicas necesarias de cada cuestión tiene que ser comprensible para los ciudadanos que no son especialistas en Derecho.

El modo de efectuar esta comunicación en forma simple no implica que la práctica jurídica –en cuanto a la explicación y análisis de los conceptos técnicos jurídicos– carezca de seriedad y precisión, y ello tampoco puede servir de argumento para la utilización de un lenguaje de difícil comprensión para el ciudadano. Expresarnos de una manera simple no implica de ningún modo prescindir de desarrollar una argumentación jurídica sólida, que será el fundamento del razonamiento del juez para arribar a una conclusión.

Si partimos de la premisa de que la debida motivación consiste en un conjunto de reglas jurídicas que permite calificar una decisión judicial como "suficientemente justificada", entonces nos será fácil comprobar cómo es que la expresión clara y sencilla contribuye directamente a que el receptor de la resolución que contiene dicha decisión comprenda las razones que han llevado al juez a valorar las pruebas de determinada manera, a elegir las normas aplicables al caso concreto,

24. Carretero González, Cristina, "La importancia e influencia del uso del lenguaje claro en el ámbito jurídico", en *Revista Pensamiento Penal*, febrero de 2018, p. 4. Disponible en: http://www.pensamientopenal.com.ar/doctrina/46190-importancia-e-influencia-del-uso-del-lenguaje-claro-ambito-juridico

a optar por una determinada subsunción de los hechos y a llegar a las conclusiones que expone en su resolución.[25]

Por otro lado, no debería existir una motivación dirigida al público especializado y otra dirigida al ciudadano sin conocimientos jurídicos, pues la buena redacción permite que la motivación sea comprendida por todos. Ello hace posible armonizar el lenguaje técnico que requiere toda decisión judicial con la comunicación eficaz.

Hay cierto mito respecto de que no se puede vulgarizar el Derecho y, asociado con eso, que no es posible bajar el nivel de complejidad de los argumentos que sostienen la resolución, sino que son los usuarios quienes tienen que subir su nivel para poder entendernos. Claramente es una concepción que no compartimos, ya que las decisiones judiciales no tienen fines educativos sino que involucran cuestiones de la vida de una persona.

La solemnidad que pueda requerir un proceso, o la presencia de un abogado, no debe hacer perder de vista al Poder Judicial que el conflicto que resuelve proviene de la vida cotidiana en la que se desenvuelve un ciudadano y que es con él o ella con quien el juez debe comunicarse directamente.[26] La decisión versa sobre una cuestión relevante para la vida y afecta derechos fundamentales de una persona sometida a proceso, como puede ser la libertad ambulatoria (en el caso de dictarse una prisión preventiva o una condena judicial), por lo cual debemos garantizarle el derecho a comprender los argumentos y fundamentos de lo que se decide. Si bien el imputado siempre cuenta con la asistencia de un abogado (en el proceso penal y contravencional), tiene el derecho de entender la comunicación verbal sin requerir que el profesional actúe como su "traductor", como si estuviéramos hablando en otro idioma.

La oralidad, en el marco de la audiencia, es un medio inobjetable para corroborar que no se haya conculcado este derecho. Así, el juez puede comprobar si entendió lo que resolvió, si tiene dudas acerca de alguna cuestión de la decisión, si necesita una explicación más profunda, etc. La inmediatez entre el juez y el imputado genera esa posibilidad, y garantiza en muchos casos también el resultado de éxito del caso. Por ejemplo en el marco de una audiencia de suspensión de

25. *Manual judicial de lenguaje claro y accesible a los ciudadanos, op. cit.*, p. 51.
26. Ibídem, p. 10.

juicio a prueba –*probation*–, donde el imputado se somete, por un tiempo determinado, al cumplimiento de ciertas reglas de conducta, resulta fundamental que pueda comprender el alcance de ellas para poder realizarlas y así finalizar su causa penal.

Al explicar con claridad, le damos la posibilidad de que no tenga duda alguna sobre las conductas o actividades que tiene que hacer o dejar de hacer para alcanzar el objetivo. En estos casos, si no lo comprende, difícilmente lo pueda cumplir. Como señala Carlos Lesmes:[27] "la comprensión que un mensaje genera en su receptor es el indicio más eficiente para valorar el éxito de cualquier comunicación, idea de la que nuestra justicia no escapa".[28]

El proceso oral, en nuestro sistema acusatorio, no implica solamente expresar hablando lo que antes escribíamos. En la comunicación expresamos ideas pero también nuestro lenguaje corporal y el tono de la voz comunican. Este es otro beneficio de la inmediatez entre el juez y el imputado o la víctima, ya que es posible advertir a través de los gestos si ellos entienden o no.

Estas prácticas pueden generar en el operador judicial mayores esfuerzos y que se consuma más cantidad de tiempo de duración de las audiencias, porque no es lo mismo dictar una resolución sin verificar la comprensión efectiva que realizarlo. Si bien el costo de corroborar la claridad de la información recibida por el receptor incrementa el factor tiempo, a mi entender, justifica los medios, porque se apuesta a que ese proceso tenga un resultado final exitoso y no se dilaten los tiempos judiciales por falta de comprensión.

Por otra parte, y atento a la publicidad de las audiencias, hay que tener en cuenta que además de que el mensaje está destinado al implicado directamente en el proceso, la comunicación es recepcionada por el público general que se encuentra presente en la sala de audiencias. Recordemos que la publicidad es otro de los pilares del sistema acusatorio. Si bien pueden ser familiares, amigos, estudiantes, periodistas, etc., representan a la ciudadanía en general. Por ello, los presentes deben conocer, saber y entender absolutamente todo lo que va sucediendo en

27. Presidente del Tribunal Supremo de España y del Consejo General Poder Judicial de España.

28. Lesmes, Carlos, "Prólogo", en Muñoz Machado, Santiago (dir.), *Libro de estilo de la Justicia*, Madrid, Real Academia Española y Consejo General del Poder Judicial, Espasa, 2017.

el transcurso del acto procesal. Para que ese objetivo se cumpla, la totalidad de los operadores que forman parte del caso deben expresarse de una manera sencilla y organizada: fiscal, defensor, querellante, asesor tutelar. No es sólo una función del juez al momento de resolver.

Si durante el desarrollo de un juicio oral penal, contravencional o de faltas, las partes utilizan un lenguaje oscuro o barroco con los testigos al momento de interrogarlos, y les hacen preguntas ambiguas, rebuscadas, con palabras complicadas, difícilmente puedan conseguir la información necesaria y útil para acreditar su teoría del caso. Si el testigo o la víctima no entienden, esto llevará por un lado a que se pierda o se prive de información de calidad para arribar a una justa solución del caso, y por otro, a que el ciudadano que participó del proceso se retire con una sensación de inseguridad y desconfianza en las decisiones de los órganos jurisdiccionales, lo cual desligitima en consecuencia la función del Poder Judicial.

Reflexión sobre el juicio por jurados

Lo señalado hasta aquí refuerza mi idea de que todos los operadores debemos involucrarnos en adoptar prácticas en lenguaje claro, si tenemos como expectativa que en un futuro cercano, en nuestra justicia porteña se implemente el juicio por jurados.

En varias provincias argentinas, como Córdoba, Neuquén, Buenos Aires, Río Negro y Chaco, ya está aprobado e implementado y, a mi entender, es necesario que los profesionales del Derecho que se desempeñan en estos procesos también se expresen con claridad.

El juicio por jurados es una institución democrática que está contemplada tanto en la Constitución Nacional como en la Constitución de la CABA. Es un mecanismo para fomentar la participación ciudadana en la administración de justicia y trabajar en su transparencia, ya que a través de él la comunidad puede controlar las instituciones, legitimar sus decisiones y lograr un control republicano de los actos del Poder Judicial.

La función del jurado es deliberar sobre la prueba que se ha producido en el juicio en relación con el delito por el cual debe responder el acusado y emitir un veredicto. Si bien el juez del juicio instruirá al jurado

sobre el derecho sustantivo aplicable, se debe garantizar que el jurado entienda las explicaciones brindadas.

En este tipo de sistema, donde el jurado está compuesto por ciudadanos que actúan como jueces al tomar la decisión final del caso y con la responsabilidad de determinar si alguien es culpable o inocente de la comisión de un delito, no puede quedar duda alguna de las cuestiones que se susciten en el juicio. Los operadores del sistema judicial tienen que velar sí o sí por el derecho a comprender, pero no sólo en pos del imputado, la víctima o el testigo que participe en el proceso, sino por el propio órgano decisor.

El fiscal deberá exponer su alegato de apertura y cierre con claridad, la defensa deberá exponer su teoría de la misma manera, y la producción de la prueba testimonial e incorporación de la prueba deberá desarrollarse de una manera ordenada, precisa y simple para que el jurado pueda tomar la decisión final del caso comprendiendo todo lo ocurrido.

Experiencia en lenguaje escrito

Como fue indicado anteriormente, la justicia de la Ciudad también tiene competencia en el proceso de faltas.[29] La norma procesal no hace obligatoria la asistencia letrada para el infractor, ni en la etapa administrativa ni en la judicial. Este proceso judicial tiene una etapa escrita y otra propiamente oral, que es la audiencia de juicio oral y público.

En la etapa escrita, que se inicia cuando la causa ingresa a sede judicial a pedido de la parte infractora para que sea revisada la sanción administrativa, el juzgado convoca al infractor para que se presente dentro del término de los diez días posteriores a efectos de presentar su defensa.

Pudimos observar que, en muchos casos, al no contar con asistencia letrada, las personas que acudían al tribunal no entendían los motivos por los que habían sido llamados[30] y era necesario explicarles

29. En la Ciudad de Buenos Aires, mediante la sanción de las Leyes N° 451 y N° 1217 se instauró un procedimiento para la sanción de infracciones administrativas vinculadas con las normas de la Ciudad destinadas a reglamentar el ejercicio del poder de policía. Dicho procedimiento posee dos etapas, una administrativa y otra judicial, para el caso en que el infractor desee recurrir la sanción que le fue impuesta.

30. Montolío Durán, Estrella, "Democracia y Justicia Comprensible. La propuesta de clarificación del discurso jurídico en España", *Linha D' Água*, N° 26, 2013, p. 58. Allí comenta que la percepción de la sociedad española, a la luz de lo puesto en manifiesto por

lo que se les había solicitado en la citación. Esto motivó que adoptáramos las mejoras necesarias para modificar nuestro lenguaje escrito en la redacción de ese primer decreto, a fin de no conculcar los derechos de los peticionantes. Porque si bien en el marco de las audiencias la manera de comunicar es exclusiva responsabilidad del juez, en el trabajo escrito era necesaria una labor conjunta con el equipo de trabajo del juzgado, y así fue que decidimos revisar y modificar la manera de redactar las resoluciones, decretos, proveídos, citaciones, etc.

Uno de los principales problemas que se presenta para la comprensión de los documentos en el ámbito jurídico en general, y judicial en particular, es la complejidad de la manera en que están redactados los textos, que se hace evidente en la sintaxis imbricada y en la elaboración de párrafos que muchas veces incluso se componen de una sola oración.[31]

De esta manera, en el caso puntual de faltas, simplificamos el lenguaje utilizado en las citaciones[32] para que, cuando le llegan al ciudadano, este pueda entender qué, cómo y cuándo debe presentarse en el juzgado. Este cambio en la redacción no fue sólo en cuanto a la sintaxis, sino que también se modificó el vocabulario que utilizamos en las comunicaciones.

Para abordar el cambio del vocabulario, hicimos una lista de palabras y expresiones que creíamos que eran inentendibles para la comunidad no jurídica y buscamos aquellas por las cuales podíamos reemplazarlas.

---

el Servicio de Atención al Ciudadano del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) en muchas de las quejas que los españoles presentan ante este organismo, alude a la oscuridad y el criticismo del lenguaje jurídico, y al hecho de que resulta incomprensible para el ciudadano, especialmente en aquellos procedimientos en los que no es preceptiva la asistencia letrada. Los barómetros de opinión del CGPJ muestran, a su vez, que un 82% de los ciudadanos considera que el lenguaje jurídico es excesivamente complicado y difícil de entender. De hecho, a menudo las personas que acuden ante un tribunal no entienden bien la razón por la que han sido llamadas y, muchas veces, salen sin comprender el significado del acto en que han participado o sus consecuencias. Los propios profesionales del ámbito que defienden la necesidad de democratizar el discurso jurídico señalan también el frecuente temor –cuando no pánico– de los ciudadanos ante la lectura (frecuentemente incomprensible) de los documentos que les llegan desde una instancia jurídica. Los datos empíricos arriba mencionados, que reflejan las valoraciones negativas de los ciudadanos ante la oscuridad y el barroquismo del lenguaje jurídico, se esgrimen en la introducción al "Informe de la Comisión para la modernización del lenguaje jurídico".

31. Poblete, Claudia Andrea y Fuenzalida González, Pablo, *op. cit.*, p. 132.

32. Disponible en: https://twitter.com/jpcyf13/status/928986461990539264, el primer proveído previsto en el artículo 41 de la Ley N° 1217 redactado en lenguaje claro.

Por ejemplo, la palabra "foja" fue reemplazada por "página", y así los siguientes términos: "conexo" por "conectado", "requerir" por "pedir", "apercibimiento" por "advertencia", "a tenor de" por "de acuerdo con", "pesquisa" por "investigación", "colofón" por "conclusión", "embrionario" por "inicial", "adunado" por "unido", "*petitum*" por "petición", "yerro" por "error", "clarificar" por "aclarar", "coadyuvar" por "contribuir", "complejidad" por "dificultad", "denominación" por "nombre", "efectuar" por "hacer", "intencionalidad" por "intención" y "*onus probandi*" por "distribución de la carga de la prueba", entre muchas otras.

Las publicamos a través de la cuenta de Twitter del juzgado, invitando a la comunidad a interactuar para verificar si los términos que estábamos reemplazando eran comprensibles y a participar en este proceso de cocreación.[33] La publicación de las palabras nos sirvió también para darnos cuenta de que aquellas que usamos por costumbre y que creemos que no son de difícil comprensión, que no son oscuras ni cerradas, al momento de exponerlas a la comunidad, queda en evidencia su poca claridad.[34]

La participación de la ciudadanía a través de Twitter en la modificación y los reemplazos de términos jurídicos demostró que a la ciudadanía la escasa comunicabilidad del lenguaje que usamos en el ámbito judicial no le resulta ajena. La interacción visibilizó la intención de la comunidad de entender la administración de justicia.

33. Cañares, Michael P., en su artículo "La palabra de moda 'cocreación': Reflexiones del taller de gobierno abierto para los servicios públicos de Manila", explica que "cocreación" es un término que se utiliza desde hace tiempo en el sector privado y recientemente se empezó a usar también en el sector público, y significa gobierno. Aunque este término es muy parecido al concepto de participación ciudadana, la principal diferencia es que no es sólo conocimiento práctico, sino que también asegura que se alcancen resultados prácticos. Este concepto implica que tanto los gobiernos como los ciudadanos tienen relativamente el mismo poder y capacidad de definir, implementar y monitorear la agenda para lograr sus resultados esperados. El modelo de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés) está fundamentado en el valor de la cocreación. En los países miembros de la Alianza, los planes de acción nacional deben ser cocreados, es decir que el gobierno y la sociedad civil deben sentarse a la mesa y definir compromisos y resultados específicos y medibles. Disponible en https://www.opengovpartnership.org/stories/la-palabra-de-moda-cocreaci-n-reflexiones-del-taller-de-gobierno-abierto-para-los-servicios

34. En las siguientes publicaciones de Twitter se puede consultar la propuesta para modificar las palabras: https://twitter.com/jpcyfi3/status/916360015757365249 y https://twitter.com/jpcyfi3/status/918895388702146560

Además de modificar el vocabulario para que sea más sencillo, inclusivo y libre de tecnicismos, también fue revisada la manera de redactar, que en definitiva es lo que hace a la estructura del texto.

Con esta lógica, a través del Centro de Formación Judicial del Consejo de la Magistratura de la CABA, todo el equipo de trabajo del juzgado realizó Talleres de escritura para oficinas judiciales (módulos I y II) y el curso Teoría y práctica de la argumentación.

Luego trabajamos en concreto sobre las resoluciones que se dictan diariamente y organizamos las frases, redujimos la extensión de los párrafos para que tuviera cada uno de ellos una sola unidad temática, utilizamos la voz activa, redactamos siguiendo un orden lógico y eliminamos todos los sustantivos superfluos para poder ser lo más precisos posible. El diseño del documento también fue modificado para mejorar la comprensión a través de la visualización utilizando, por ejemplo, gráficos con divisiones para detallar y separar la información.

Implementados estos cambios, evaluamos una gran mejora en el acceso a la justicia del ciudadano. Pasamos de tener que explicarle en la mesa de entrada del juzgado al infractor los pasos a seguir, a advertir que, una vez efectuada la modificación en la redacción de las citaciones, concurrían sin duda alguna y con las cuestiones claras para presentarse ante el proceso judicial. A partir de dicha experiencia, implementamos estos cambios en el resto de nuestros procesos (penal y contravencional) y en todos los tipos de documentos judiciales.

El rol de la sentencia

Claramente no se puede perder de vista que la sentencia es por excelencia el documento judicial más importante en el proceso. No sólo tiene como destinatario al ciudadano involucrado en el conflicto, sino que también está dirigida a la sociedad en su conjunto. Por eso, el órgano decisor tiene que avanzar en hacer más clara la redacción judicial e ir abandonando la escritura antigua, los textos cargados de gerundios, los tecnicismos, aforismos, términos crípticos y latinismos que en muchas ocasiones se utilizan al momento de escribir este tipo de decisiones para evitar los problemas que conlleva redactar de manera rebuscada.

Si bien nuestras sentencias son pasibles de ser revisadas por instancias superiores, ellas no deben estar escritas en términos oscuros

porque no están dirigidas a los jueces revisores. Es más, las sentencias también deberán seguir las reglas de claridad en el uso del lenguaje ya que finalmente están destinadas a un ciudadano.[35]

La claridad de las sentencias es un importante punto de partida para ir acercando la justicia al ciudadano y hacer realidad, de esta manera, el derecho a comprender. Pensar en el destinatario de una sentencia es imprescindible para avanzar en este aspecto.

Existe la creencia errónea de que un texto de divulgación donde las cosas son explicadas de manera que todos las comprendan requiere de menos habilidad que una comunicación científica especializada.[36] Sin embargo, tal como lo expresó la Comisión de modernización del lenguaje jurídico:

> El empleo de formas lingüísticas arcaicas, ancladas en otras épocas, o el uso de locuciones latinas sin adjuntar traducción, no son herramientas insustituibles de trabajo ni signo de distinción de la profesión porque es posible una justicia comprensible que respete las exigencias propias de una correcta técnica jurídica.[37]

En 2015 se llevó a cabo la XVIII Cumbre Judicial Iberoamericana, donde se realizó un proyecto sobre justicia y lenguaje claro: Por el derecho del ciudadano a comprender la justicia. Participaron representantes de Paraguay, Colombia, Chile, España, Uruguay, México, Guatemala y El Salvador.

Estos países enviaron sentencias requeridas para efectuar un análisis de diagnóstico. En total, se examinaron unas cien sentencias de distintos fueros, materias y grados.

Algunas de las cuestiones que fueron advertidas son las siguientes: las sentencias utilizan palabras con significados conocidos sólo por juristas; se han encontrado términos anacrónicos, expresiones excesivamente técnicas, sobreabundancia del uso del latín jurídico; se utilizan giros retóricos innecesarios u obsoletos en la lengua de uso general;

35. Poblete, Claudia Andrea y Fuenzalida González, Pablo, *op. cit.*, p. 136.

36. Eco, Humberto, *Cómo se hace una tesis. Técnicas y procedimientos de investigación, estudio y escritura*, Barcelona, Editorial Gedisa, 2003, p. 177.

37. Informe de la Comisión de modernización del lenguaje jurídico, p. 4. Disponible en: http://lenguajeadministrativo.com/wp-content/uploads/2013/05/cmlj-recomendaciones.pdf

están redactadas en tercera persona; y se emplean algunos términos no apropiados para el lenguaje inclusivo, entre otras cuestiones.

Al detectarse deficiencias en los operadores judiciales al momento de expresarse, se han propuesto distintas recomendaciones básicas de lenguaje claro y comprensible para tener en cuenta por parte de los jueces al momento de la redacción de las sentencias.[38] Algunos países, como Chile,[39] México,[40] Perú,[41] Colombia[42] y

38. Disponible en: https://www.civil-mercantil.com/sites/civil-mercantil.com/files/cumbre-judicial-iberoamericana.pdf

39. El grupo de trabajo "Justicia y lenguaje claro: Por el derecho del ciudadano a comprender la Justicia" elaboró en el año 2015 diecisiete recomendaciones. El equipo fue coordinado por el Poder Judicial de Chile y el Poder Judicial de España. Chile, al considerar la relevancia y utilidad que prestan estas directrices las difundió a todos los jueces y juezas del país, para servir como pauta para el dictado de resoluciones y sentencias comprensibles por todos los usuarios. Disponible en: http://www.pjud.cl/documents/10179/4144819/recomendaciones_web.pdf/b27e385c-986d-464c-af95-8da19fa54467

40. El Manual publicado por el Gobierno de México *Lenguaje ciudadano* está destinado a quien escribe en la Administración Pública Federal. Dirección General de Simplificación. Disponible en: www.lenguajeciudadano.gob.mx (página *web* gubernamental de simplificación del discurso jurídico). También la Sala Regional de Monterrey del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación elaboró el *Manual para la elaboración de sentencias*. Disponible en: http://portales.te.gob.mx/salas/sites/default/files/estante/Manual%20de%20sentencias%20TEPFJ%20Sala%20Monterrey.pdf

41. En diciembre de 2007, mediante la Unidad Ejecutora del Proyecto Apoyo a la Reforma del Sistema de Justicia del Perú (Proyecto JUSPER), la Academia de la Magistratura contrató los servicios de una consultoría con la finalidad de elaborar metodologías para mejorar la redacción de las resoluciones judiciales. La Academia pone a disposición de los señores magistrados del Poder Judicial de Perú el *Manual de Redacción de Resoluciones Judiciales*, elaborado por el profesor Ricardo León Pastor en 2008. Disponible en: http://sistemas.amag.edu.pe/publicaciones/teoria_del_derecho/manual_resoluciones_judiciales.pdf

42. El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un Nuevo País" considera el buen gobierno como una de las estrategias transversales para impulsar el desarrollo de un Estado con la arquitectura institucional y las capacidades técnicas, humanas y de infraestructura física y tecnológica que le permitan consolidar la paz y contribuir al logro de la equidad social y el mejoramiento de la educación de los colombianos. Es así como el gobierno nacional se compromete a fortalecer la formulación de políticas en los ámbitos internacional, nacional y territorial, a partir de una cultura de servicio al ciudadano que opere bajo parámetros de transparencia, eficacia e integridad en los servidores públicos. En este marco, el gobierno nacional propone la integración de servicios como una respuesta a la necesidad de: (i) acercar los servicios de la administración pública a los ciudadanos; (ii) mejorar y estandarizar la atención; y (iii) fortalecer la institucionalidad del gobierno nacional y las entidades territoriales para la gestión eficiente para el desarrollo y la reducción de brechas sociales y económicas. Conforme a esta visión, el Programa nacional de servicio al ciudadano del Departamento Nacional de Planeación avanzó en la

Argentina,[43] entre otros, también han adoptado políticas en este sentido creando manuales o recomendaciones.

Teniendo en cuenta estos precedentes, ideamos nuestro propio *Manual de lenguaje claro* para brindar al operador jurídico las herramientas necesarias a fin de poder comunicar una decisión judicial de manera simple pero correcta.[44]

Formación, capacitación e iniciativas legislativas

Sin perjuicio de esta iniciativa propia ni de investigar para implementar mejoras en el uso de lenguaje claro, lo cierto es que al ser hábitos y prácticas arraigadas, deberá implementarse desde el inicio de la vida universitaria y la carrera judicial, la formación de los futuros agentes jurídicos en estas áreas interdisciplinarias. En la mayoría de las universidades se carece de una formación en modernización del lenguaje jurídico.

Claro es el ejemplo de México, donde se implementó la capacitación de los funcionarios jurisdiccionales. Se hicieron acuerdos de coordinación y colaboración con diversas instituciones y se impartieron cursos y talleres en materias como argumentación jurídica, lenguaje con perspectiva de género y pensamiento crítico en la función judicial.

También en nuestro país contamos con capacitaciones; por ejemplo en la Escuela del Servicio de Justicia del Ministerio Público Fiscal de la Nación se instruye a los operadores sobre cómo redactar con claridad, y en diciembre de 2017 el Consejo de la Magistratura de la CABA realizó el primer Taller de lenguaje claro para mediadores.

---

comprensión de las limitaciones y obstáculos que identifican los ciudadanos para comprender y actuar a partir de la información ofrecida por las entidades públicas en sus distintos canales de atención. Con tales bases, el Programa pone a disposición la *Guía de lenguaje claro para servidores públicos de Colombia*, en la que se presentan recomendaciones prácticas para facilitar la comunicación, principalmente escrita, entre el Estado y su principal interlocutor, el ciudadano. Disponible en: http://www.portaltributariodecolombia.com/wp-ontent/uploads/2015/07/portaltributariodecolombia_guia-de-lenguaje-claro-para-servidores-publicos.pdf

43. *Manual SAIJ de lenguaje claro. Pautas para redactar información jurídica sencilla*. Disponible en: https://www.justicia2020.gob.ar/wp-content/uploads/2018/04/Manual-SAIJ-de-lenguaje-claro.pdf

44. Juzgado PCyF N° 13, *Manual de lenguaje claro*. Disponible en: goo.gl/fMpTDd

Es realmente necesaria la formación lingüística del abogado, porque si compartimos el objetivo de mejorar el servicio de justicia con el fin de brindar las condiciones para que un lenguaje claro y sencillo pueda ser efectivo, se requiere que el enunciador tenga conocimiento no sólo del contenido de la materia, sino también de los recursos lingüísticos, los géneros y las estrategias discursivas, así como de las formas en que debe organizarse un discurso.

Para que realmente se produzca un cambio, es preciso un trabajo sistémico, que incluya a los actuales operadores judiciales y a los futuros profesionales del Derecho. Sería importante que se realicen aportes desde el ámbito académico ya que estos resultan fundamentales para las nuevas generaciones.

Si bien este cambio de estilo debe realizarlo el Poder Judicial, a través de estudios realizados en España se constató la existencia de un conjunto de prácticas asentadas que dificultan la comprensión, así como algunas reiteradas incorrecciones sintácticas y gramaticales en la expresión oral y escrita de los profesionales del Derecho, como ya fue señalado con anterioridad. Quedó patente que este problema no se circunscribe únicamente a la administración de justicia, sino que está presente en los propios textos legislativos que emplean los profesionales para realizar su labor.[45] Como señala Carlos Cárcova:

> El problema consiste en que los hombres, sujetos de derecho, súbditos que deben adecuar sus conductas a la ley, desconocen la ley o no la comprenden. Esto es, desconocen el estatuto jurídico de los actos que realizan o no lo perciben con exactitud o no asumen los efectos generados por tales actos o tienen confusión respecto de unos o de otras. Son formas distintas de este fenómeno que venimos llamando "no comprensión" o "efecto de desconocimiento" u "opacidad" del derecho, que obedece a múltiples y heterogéneas razones y que se manifiesta de diversa manera según las características de cada formación histórico-social y, obviamente, de las condiciones concretas, sociales y personales, de cada individuo o conjunto de individuos.[46]

45. Informe de la Comisión de modernización del lenguaje jurídico, s. f., p. 4. Disponible en: http://lenguajeadministrativo.com/wp-content/uploads/2013/05/cmlj-recomendaciones.pdf

46. Cárcova, Carlos María, *La opacidad del derecho*, Madrid, Trotta, 1998, p. 20.

En nuestro país, en el proceso de clarificación del lenguaje están interviniendo los tres poderes del Estado. Si bien los jueces son los que interpretan y aplican las normas a los casos, no se puede perder de vista que, como ya mencioné, el destinatario de ellas es el ciudadano. El Poder Legislativo es el responsable en el proceso de producción de las normas y estas tienen que estar redactadas en un lenguaje claro de modo que puedan ser entendidas de manera rápida por el ciudadano, ya que son las que establecen y reglamentan sus derechos. Si este no comprende sus derechos, tampoco va a poder ejercerlos libremente ni conocer cuáles son las limitaciones que puede afectarse.

Por ello, en el proceso de producción, además de participar juristas, se deberá contar con lingüistas que revisen la redacción y los criterios de funcionalidad comunicativa, al momento de ser elaborados. Ello a fin de que el ciudadano tenga un acceso directo al conocimiento de los textos, sin tener que acudir al uso de glosarios o diccionarios jurídicos para conocer sus derechos.

Conclusión

Para finalizar, puedo evaluar que comunicarnos como operadores judiciales en lenguaje claro proporciona muchas ventajas:

1. Efectividad e impacto del mensaje. Si se utiliza un lenguaje claro, el mensaje llegará a su destinatario y este lo comprenderá. Así, el impacto del mensaje será mayor si utiliza un lenguaje comprensible porque resultará accesible.[47]
2. Seguridad frente a ambigüedad. Hay seguridad en la comprensión cuando no hay varias interpretaciones posibles, en especial malas interpretaciones que induzcan a error.
3. Identificación de la información. En un enunciado claro debe poder identificarse con claridad el mensaje y, dentro de él, la idea principal de la secundaria.

47. Instituto Lectura Fácil, *Lenguaje claro. Comprender y hacerse entender. Razones para utilizar un lenguaje claro. Guía*, Clarity, s. f., p. 11. Disponible en: https://repositorio.comillas.edu/xmlui/bitstream/handle/11531/17353/GUIA%20DEF%20LENGUAJE%20CLARO.PDF?sequence=1

4. Reducción de tiempo en el proceso. Si el mensaje es claro, se garantiza el resultado del proceso en un plazo razonable.
5. Disminución de la discrecionalidad. Facilita que el receptor del mensaje pueda comprender el mensaje y expresar sus inquietudes en cuanto al alcance de lo enunciado.
6. Impulsa la transparencia y credibilidad. El uso del lenguaje claro y sencillo mejora la comunicación de la ciudadanía con la administración de justicia. Por lo tanto, hace que sea más transparente y creíble un Poder Judicial donde la gestión e información está puesta a disposición de la ciudadanía.
7. Robustece la democracia. Como señala el presidente del Poder Judicial de España, Carlos Lesmes: "Si la democracia garantiza la participación de los ciudadanos en la configuración y el ejercicio del poder, es evidente que ese poder público debe manifestar su voluntad en un lenguaje accesible a la sociedad, de modo que un lenguaje que no entienda la ciudadanía difícilmente podrá ser calificado como un lenguaje democrático".
8. Mejora la reputación. La posibilidad de que el ciudadano comprenda, mejora la percepción hacia la administración de justicia.
9. Generación de confianza. Lo que no entendemos nos produce desconfianza, en cambio lo que entendemos nos genera confianza y, por ende, fortalece la función del Poder Judicial.
10. Accesibilidad. La mejora de la comprensión fomenta el acceso a la justicia.
11. Mayor seguridad jurídica. Si el destinatario entiende la decisión, tenemos la seguridad de que se conoce, o puede conocerse, lo previsto como prohibido, ordenado o permitido por el juez.
12. Mejora en la calidad de la comunicación. El ciudadano percibe el estado de la justicia muchas veces a través de los medios de comunicación. Si utilizamos lenguaje claro, evitamos que se transmitan mensajes imprecisos o erróneos. Se posibilita así que el mensaje llegue directamente al ciudadano sin intermediarios ni interpretaciones.

Entiendo que debemos tener en cuenta estas ventajas para emplear un modo de comunicación claro al momento de elegir cómo queremos comunicarnos, porque la sociedad reclama claridad al Derecho. Si todos los profesionales del Derecho no trabajamos en la escritura y

en la oralidad con un lenguaje claro, el ciudadano verá pasar la ley que se le aplica como un mero espectador y, más aun, como un sujeto que, independientemente de otros factores, ve a la justicia como algo que no entiende y lejano a él.

Si aspiramos a un modelo de justicia más eficaz, eficiente y que satisfaga esta demanda social, hay que comenzar a romper la barrera y la distancia que separa a la administración de justicia de la ciudadanía para que esta se sienta parte de la decisión judicial. Ello contribuye, sin dudas, a una mayor legitimidad del sistema de administración de justicia y al fortalecimiento de la democracia y del Estado de derecho.

El ciudadano que comprende un proceso judicial que lo afecta es capaz de asimilarlo y de participar en él, y la participación del ciudadano como sujeto activo es el pilar de la democracia.[48]

Si modernizamos[49] nuestro lenguaje, hacemos más transparente y clara la comunicación y cumplimos con el objetivo de brindar un servicio que acerque la justicia a la comunidad.

48. Esto es lo que ha entendido la Cumbre Judicial Iberoamericana, y ha actuado en consecuencia a través de las recomendaciones generadas en materia de transparencia, rendición de cuentas e integridad de los sistemas judiciales, así como a través de las reglas e indicadores propuestos para medirlas.

49. Modernizar el lenguaje jurídico es una tendencia mundial. El presidente de la CSJN expresó que los argumentos de una sentencia deben ser comprensibles para aquellos que no son profesionales del Derecho, "en definitiva a aquellos para quienes está destinado el Derecho". Lorenzetti, Ricardo, *El arte de hacer justicia, la intimidad de los casos más difíciles de la Corte Suprema*, Buenos Aires, Sudamericana, 2014.

Capítulo III
Datos abiertos en la justicia

Periodismo y Justicia Abierta: aprendizajes, casos y desafíos

Romina Colman*

Introducción

Durante los últimos años, iniciativas multilaterales como la Alianza para el Gobierno Abierto[1] (AGA) permitieron que varios países asumieran compromisos de apertura de datos e información judicial. Sin embargo, el avance en la materia aún es lento. De acuerdo con las últimas estadísticas de AGA, sobre un total de 2000 compromisos en materia de transparencia, rendición de cuentas, participación y tecnología e innovación, solo 74 –un 3,56 por ciento– tienen como principal objetivo promover procesos de apertura judiciales.

En la Argentina, la sanción de la Ley de Acceso a la Información Pública y el decreto que inauguró el Plan Nacional de Apertura de Datos se convirtieron en el puntapié inicial para la publicación de datos e información sobre el funcionamiento de la justicia a nivel nacional.

Estos cambios, que fueron acompañados por otras iniciativas de transparencia, colocaron al periodismo en una situación única. El marco legal promovió una mayor disponibilidad de datos e información judicial para contar historias sobre el poder del Estado menos habituado al escrutinio público. Sin embargo, y a pesar de los esfuerzos, a la fecha se desarrollaron pocos proyectos periodísticos de envergadura.

Este fenómeno podría responder a varias razones. Entre ellas, el desarrollo aún incipiente de nuevas capacidades requeridas para el oficio periodístico en esta etapa. Por eso, para afrontar y responder a los nuevos

* Periodista de La Nación Data y especialista en acceso a la información pública para investigaciones periodísticas. Se desempeñó como *fellow* del programa de Gobierno Abierto de la OEA. Docente del Departamento de Comunicación y Periodismo de la Universidad Católica Argentina (UCA). Consultora de Chicas en Tecnología.

1. La Alianza para el Gobierno Abierto –Open Government Partnership en inglés– es una iniciativa multilateral formada por casi 70 países "para promover la transparencia, empoderar a sus ciudadanos, luchar contra la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para mejorar la gobernanza".

desafíos, resulta indispensable que las empresas periodísticas cuenten con unidades interdisciplinarias dentro de sus redacciones. Los equipos de periodismo de datos –aquellos formados por programadores, *data miners*, diseñadores y periodistas– son un ejemplo de ello y se convierten en actores clave para empujar los procesos de apertura judicial.

En este contexto, el presente capítulo se propone aportar evidencias sobre la relevancia de la ley mencionada y los datos en formatos abiertos[2] como herramientas periodísticas. Esta tarea será acompañada por la mención de algunos desafíos y recomendaciones sobre su uso en la profesión.

Luego, se describirán dos proyectos periodísticos que lograron transparentar distintos aspectos del Poder Judicial. El primero de ellos, Declaraciones Juradas Abiertas, la plataforma creada por el diario *La Nación* en alianza con la Fundación Poder Ciudadano, el Directorio Legislativo y la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) para visibilizar el patrimonio de los principales funcionarios argentinos, entre ellos los jueces más importantes del país. El segundo, Justiciapedia, una iniciativa impulsada por *Chequeado*[3] para mostrar las conexiones entre magistrados, fiscales y abogados. Estos dos proyectos servirán para esbozar algunos desafíos de los procesos de apertura en materia judicial y mencionar algunas estrategias vigentes para afrontarlos.

La Ley de Acceso a la Información Pública y el Plan Nacional de Apertura de Datos como herramientas periodísticas

En Argentina, la Ley Nacional de Acceso a la Información Pública otorgó a los periodistas un nuevo aliado en el trabajo con datos y la información judicial. A partir de su entrada en vigencia, por primera vez las redacciones contaron con un mecanismo formal para acceder a datos y documentos oficiales en manos del Poder Judicial de la Na-

2. Para Open Knowledge Foundation, los datos abiertos son "datos que pueden ser utilizados, reutilizados y redistribuidos libremente por cualquier persona y que se encuentran sujetos, cuando más, al requerimiento de atribución y de compartirse de la misma manera en que aparecen".

3. Disponible en: http://chequeado.com/

ción.[4] La nueva ley no sólo convirtió a este poder en sujeto obligado a entregar información pública bajo su órbita, sino que también fijó plazos claros para la entrega de la información: quince días hábiles, con la posibilidad de prórroga excepcional y justificada de un período igual. Esta norma también instó a crear un organismo similar a la Agencia de Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo para "garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública y promover medidas de transparencia activa".

Según los datos oficiales, desde la entrada en vigencia de la ley[5] y hasta agosto de 2018, se realizaron más de 170 solicitudes de acceso a la información pública en el Ministerio de Justicia. El Consejo de la Magistratura, en cambio, recibió 28 pedidos. A la fecha no existe información respecto de los pedidos recibidos en la Corte Suprema de Justicia de la Nación.[6]

A pesar de que las cifras evidencian una utilización aún incipiente del mecanismo, los pedidos de acceso a la información dieron origen a revelaciones periodísticas importantes. Sólo por mencionar algunos ejemplos, en noviembre de 2017 el Consejo de la Magistratura abrió la información sobre las pensiones de los exjueces del Máximo Tribunal de la Nación[7] y durante 2018 se dieron a conocer los salarios de los ministros de la Corte Suprema[8] y las jubilaciones de los jueces.[9]

La Ley de Acceso a la Información Pública no fue el único elemento que habilitó una nueva manera de conseguir datos judiciales en las

4. El Decreto N° 1172/2003, normativa anterior a la Ley de Acceso a la Información Pública, sólo garantizaba el ejercicio del derecho en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional.

5. La ley entró en vigencia plena en septiembre de 2017.

6. Resulta importante destacar que al momento de redacción del presente capítulo, el Poder Judicial no contaba con un sistema centralizado de pedidos de acceso a la información pública.

7. Ruiz, Ivan y Colman, Romina, "Eugenio Zaffaroni, el ex ministro de la Corte Suprema con la pensión más alta: cobra $ 362.000 por mes", en *La Nación*, 02/11/2017. Disponible en: https://www.lanacion.com.ar/2078653-zaffaroni-el-ex-ministro-de-la-corte-suprema-con-la-pension-mas-alta

8. Ruiz, Iván; Jastreblansky, Mara y Colman, Romina, "Los jueces de la Corte Suprema revelaron sus sueldos: cobran $286.000 en promedio", en *La Nación*, 22/02/2018. Disponible en: https://www.lanacion.com.ar/2111397-los-jueces-de-la-corte-suprema-revelaron-sus-sueldos-cobran-286000-en-promedio

9. Ruiz, Iván y Colman, Romina, "Los jueces jubilados cobran en promedio más de $200.000 por mes", en *La Nación*, 23/04/2018. Disponible en: https://www.lanacion.com.ar/2128199-los-jueces-jubilados-cobran-en-promedio-mas-de-200000-por-mes

redacciones. Unos meses antes de la sanción de la norma, Mauricio Macri firmó el Decreto N° 117/2016,[10] que puso en marcha el Plan Nacional de Apertura de Datos en el Poder Ejecutivo Nacional. Desde aquel momento los organismos quedaron obligados a inventariar sus "activos de datos" y a establecer un cronograma de publicación de los mismos. A partir de este decreto, el Ministerio de Justicia propuso la liberación al público de trece conjuntos de datos,[11] entre el primer semestre de 2016 y el segundo de 2017.

El 1° de noviembre de 2016, el organismo a cargo de Germán Garavano[12] lanzó su portal de datos abiertos, una plataforma donde comenzaron a publicarse los conjuntos de datos anunciados en el plan. Hasta agosto de 2018, el sitio contaba con 44 conjuntos de datos. Algunos de estos conjuntos son particularmente valiosos para el trabajo en investigaciones periodísticas. La base completa de las entidades constituidas en la Inspección General de Justicia es un ejemplo de ello. Estos datos son actualizados mensualmente, permiten consultar las autoridades de las sociedades, los domicilios y las asambleas. Asimismo, la posibilidad de contar con los nombres, apellidos y documentos de identidad de los accionistas resulta clave a la hora de detectar potenciales conflictos de interés de funcionarios públicos.

Los datos del portal del Ministerio de Justicia ya fueron insumo de varias notas periodísticas. Por ejemplo, durante el último tiempo se pudo conocer el promedio de jueces federales designados por presidente[13] y las renuncias en esos mismos períodos.[14]

10. Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/257755/norma.htm

11. Los datos abiertos pueden constituir un conjunto de datos, definido por el ex Ministerio de Modernización como un "activo de datos que agrupa recursos referidos a un mismo tema". Estos activos de datos pueden estar en distintos formatos digitales. Los más comunes son: csv, json y xls.

12. Asumió como Ministro de Justicia en diciembre de 2015 y, a la fecha de redacción del presente capítulo (septiembre de 2018), continuaba en el cargo.

13. Ruiz, Iván, "En plena tensión con la Justicia, Macri acelera la designación de jueces", en *La Nación*, 25/03/2018. Disponible en: https://www.lanacion.com.ar/2120032-en-plena-tension-con-la-justicia-macri-acelera-la-designacion-de-jueces

14. Ruiz, Iván, "Se aceleró la salida de jueces federales desde que Macri llegó al Gobierno", en *La Nación*, 07/04/2018. Disponible en: https://www.lanacion.com.ar/2123451-se-acelero-la-salida-de-jueces-federales-desde-que-macri-llego-al-gobierno

Desafíos y recomendaciones para el trabajo en las redacciones

Pedidos de acceso a la información pública

Las lógicas de trabajo en las redacciones –muchas veces atravesadas por las *breaking news* (noticias de último momento)– en algunas oportunidades no parecen estar en sintonía con los tiempos de los pedidos de acceso a la información y el análisis de conjuntos de datos. En el primer caso, las solicitudes pueden implicar una gran inversión de tiempo en su preparación. Por eso, para aumentar la efectividad de los pedidos es necesario que las preguntas sean sólidas en términos de formulación. Ellas se logran luego de una investigación en profundidad del tema sobre el cual se quiere indagar. Este proceso, en cuestiones judiciales puede requerir dos o más semanas según el tecnicismo del área y las posibles consultas a expertos.

El trabajo no termina allí. Es importante "blindar" las preguntas a los posibles "no" del organismo en el que se ingresará el pedido. Esto se logra aclarando todos aquellos puntos que puedan tomarse como argumentos o excusas para la no entrega de la información. Por ejemplo, si la redacción de la solicitud tiene como propósito conseguir la actualización de estadísticas que están publicadas en un sitio *web*, es recomendable explicitar el enlace a la fuente –página de la dependencia donde están publicados– para indicar que los datos se encuentren al día. Por otro lado, y si bien las personas no deben aportar evidencias que apoyen la entrega de los datos porque la ley no lo exige, de existir alguna normativa que obligue a la producción periódica de lo que se solicita, mencionarla puede contribuir a una respuesta más rápida por parte del organismo.

Es necesario pensar que quien recibe el pedido responderá específicamente lo que se le consulta, la experiencia en el tema indica que son pocos los responsables que se contactan para indagar o profundizar sobre la solicitud. Este punto es clave para entender que los pedidos de acceso a la información pública sin preparación conllevan un alto costo para las redacciones: ampliación de tiempos de investigación y en algunas situaciones el regreso a foja cero. Por este motivo, los momentos de la preparación y la redacción son tan importantes como la instancia en la que finalmente se recibe la respuesta.

De todos modos, aun aplicando las mejores técnicas, podemos enfrentarnos al silencio de las administraciones o a las denegatorias en la entrega de la información. En estas situaciones puede recurrirse a los organismos encargados de garantizar el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información pública. Aquí nuevamente deben contemplarse los plazos de los procesos. Estas instancias pueden extenderse en el tiempo y los temas que se están investigando pueden dejar de figurar en la agenda pública. Por eso, una sugerencia importante es contactarse con el responsable de acceso de la dependencia antes de iniciar el reclamo formal y manifestar los motivos de la disconformidad por el silencio, la denegatoria o por los documentos entregados. Hacerlo puede activar mecanismos informales de revisión interna que nos permitan acceder a lo solicitado sin recurrir a procesos más burocráticos. Las quejas formales son un excelente recurso, pero el seguimiento de estos procesos en grandes volúmenes puede sumar una carga de trabajo extra difícil de administrar. En definitiva, el oficio periodístico requiere de la elección de batallas clave. Todo es recurrible, pero la relevancia de la información y el consiguiente interés público que suscite su liberación pueden ser utilizados como un parámetro a la hora de elegir "sobre qué quejarse".

Datos en formatos abiertos

En lo que respecta a los conjuntos de datos de los portales gubernamentales, los tiempos de trabajo pueden resultar aún más difíciles de estimar. Los problemas en la calidad de las bases –columnas en las que en vez de fechas aparecen textos, archivos mal estructurados o inconsistencias internas– suelen convertirse en desincentivos para quienes no comprenden el valor de su uso en las redacciones. En general es imperativo contactar a las dependencias dueñas de las bases para solicitar aclaraciones o correcciones. Adicionalmente, si la producción de esos datos depende de múltiples instituciones, las actualizaciones pueden prolongarse aún más en el tiempo. Por todos estos motivos, el alto contenido técnico de los datos y la necesidad de realizar análisis para encontrar historias detrás de ellos obliga a los periodistas a trabajar junto a perfiles distintos. Así, el trabajo interdisciplinario y en equipo se convierte en un requisito *sine qua non*. Contar con perfiles diversos permite abordar la base desde distintas perspectivas y combi-

nar conocimientos técnicos con saberes propios de años de experiencia en la profesión. Esta forma de trabajo evita que se cometan errores comunes, como creer que los datos de una base son "sagrados" y generan automáticamente artículos periodísticos, tal como una fábrica crea productos. Por el contrario, las mejores historias son aquellas en las que los periodistas entienden que entre la base de datos y la nota hay una distancia y esa distancia es la que precisamente debe ser cubierta por el trabajo periodístico.

El periodismo de datos –como un conjunto de técnicas del periodismo de investigación– no busca reemplazar el trabajo de los periodistas por la tecnología, las planillas y programadores. Por el contrario, es un modo de seguir contando historias relevantes, historias que importen y que promuevan sociedades más igualitarias y democráticas. En definitiva, es una nueva forma de hacer frente a las estructuras que a lo largo de los años se han tornado más complejas, como el Estado y la sociedad.

Declaraciones Juradas Abiertas, una plataforma para transparentar el patrimonio de los principales jueces de la Argentina

Luego de una serie de reuniones informales con Poder Ciudadano, Directorio Legislativo y ACIJ, a mediados de 2012 *La Nación* comenzó a trabajar en alianza con estas organizaciones para transparentar y abrir el patrimonio de los principales funcionarios públicos argentinos. Esta asociación no fue casual. Durante años, las tres ONG realizaron numerosos pedidos de acceso a la información pública para reunir los documentos con la información patrimonial de quienes se desempeñaban en los cargos más importantes del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Las organizaciones tenían un conocimiento profundo de la temática, pero carecían de los medios técnicos y los recursos necesarios para someter la información al escrutinio público.

La Nación, por el contrario, recientemente había conformado su equipo de periodismo de datos, La Nación Data,[15] con foco en tres ejes principales: abrir datos, activar la demanda futura de información pública por parte de la ciudadanía y producir historias diferenciales para la

15. Disponible en: https://www.lanacion.com.ar/data

redacción. De este modo, y luego de más de un año de transcripción de los papeles en planillas de Excel, en septiembre de 2013 se lanzó Declaraciones Juradas Abiertas, una plataforma que en ese entonces contaba con más de 1000 declaraciones juradas,[16] acompañadas por visualizaciones que permitían ver los bienes de los funcionarios de manera sencilla.

Adicionalmente, los usuarios podían consultar y descargar los documentos originales entregados por la Oficina Anticorrupción, el Congreso y el Consejo de la Magistratura. El objetivo detrás de este proceso era doble. Por un lado, generar un control ciudadano respecto de lo que veían en sus pantallas, y por el otro, "disponibilizar" la información para siempre. Hasta ese momento, la única manera de acceder a los documentos era realizando presentaciones por escrito en los organismos que los tenían en custodia.[17] Los horarios de las dependencias en general coinciden con las franjas laborales de las personas y la formulación de los pedidos, que en muchos casos requerían de conocimientos de normativas.

Las declaraciones juradas de los jueces pusieron al equipo frente a desafíos distintos a los que se debió afrontar con los dos poderes restantes. En primer lugar, una gran parte de los documentos habían sido completados a mano. Esto hizo que muchas veces se debiera consultar a otras personas del proyecto para constatar que todos entendieran lo mismo antes de ingresar los datos en el Excel. Por otro lado, los funcionarios judiciales no siempre detallaban la fecha exacta a la que correspondía su declaración. Esta situación obligó a reconstruir las series temporales de los documentos a través de la comparación con otros entregados por el mismo juez o por las fechas de ingreso de algunos de los bienes en su patrimonio.

Para poner a disposición de la ciudadanía la mayor cantidad de información posible, se reconstruyeron algunos datos a partir de información oficial de la página del Poder Judicial. Por ejemplo, en aquellos

16. Debido a su actualización periódica, en agosto de 2018, el sitio contenía más de 3800 declaraciones juradas de funcionarios de los tres poderes del Estado.

17. En la actualidad, las declaraciones juradas del Poder Ejecutivo y Legislativo pueden consultarse y descargarse del sitio dispuesto a tal fin por la Oficina Anticorrupción. El Consejo de la Magistratura dispuso un formulario *online* a través del cual pueden solicitarse, y luego la entidad realiza el envío por correo electrónico. En el caso de la Corte Suprema, los pedidos de acceso a estos documentos deben realizarse por escrito.

casos en que los magistrados no especificaban el cargo que motivaba la presentación. Más allá de estas situaciones particulares, el pasaje del material desde el papel al formato digital se realizó procurando mantener la fidelidad del contenido de los documentos originales. De ahí también el alto proceso de rigurosidad al que fue sometida cada carga. Luego del traspaso al formato digital, cada declaración jurada pasó al menos por dos chequeos realizados por personas distintas, diferentes a quienes ingresaron los datos en una primera instancia.

El momento del lanzamiento del micrositio[18] –septiembre de 2013– fue acompañado por una serie de notas periodísticas centradas en los hallazgos, pero también junto con las organizaciones participantes se hizo foco en transmitir los inconvenientes del tratamiento de la información. La finalidad detrás de esto era clara: visibilizar los problemas para promover cambios en las normativas y mejorar el sistema. Además era una forma de abrir la metodología para que otras instituciones pudieran llevar adelante proyectos similares.

El valor periodístico de la base de datos de las declaraciones juradas de los jueces es hoy en día incalculable no sólo para *La Nación*, sino para cualquier redacción que quiera utilizarlas. El sitio permite descargar libremente los datos completos de la base en formatos abiertos y también brinda la posibilidad de poder hacerlo para cada uno de los casos que se consulten. Además, la plataforma cuenta con un comparador que permite la visualización de dos declaraciones en una misma pantalla.

Quizá lo más característico de esta plataforma, a diferencia de otros desarrollos, es que la información patrimonial histórica de los jueces no pierde relevancia con el paso de los años. Por el contrario, ha permitido acelerar las producciones periodísticas, al no tener que dar inicio a procesos burocráticos para acceder a este tipo de documentos.

Aprendizajes

Luego de transcurridos casi dos años de su lanzamiento y debido a la actualización periódica de la plataforma, la modalidad de carga de los datos se tornó demasiado compleja y el proyecto original necesitaba mejoras.

18. Disponible en: http://interactivos.lanacion.com.ar/declaraciones-juradas/

En 2015, La Nación Data recibió un fondo de HIVOS y la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (ASDI)[19] que, en alianza con la ONG peruana Suma Ciudadana, le permitió desarrollar un formulario *online* de carga de la información. Esta nueva funcionalidad no solo permitió una mejor administración de los datos, sino que promovió la descentralización de la carga. Hasta ese entonces, todas las personas que ingresaban las declaraciones juradas debían hacerlo en una planilla de Excel y enviar el material al equipo de La Nación Data, que lo sistematizaba en un archivo único y realizaba controles de calidad para asegurarse de que las columnas contuvieran los datos que debían tener. Posteriormente, el archivo se cargaba a través de un administrador del sitio. Si la subida se realizaba con éxito, la información impactaba de manera automática en la plataforma. Por el contrario, si ocurría algún error, se debía abrir el archivo para detectar la inconsistencia entre miles de registros. La complejidad era aún mayor si se tiene en cuenta la existencia de tres modelos distintos según el poder del Estado al cual correspondían los datos.

El nuevo formulario trajo aparejados también beneficios técnicos para quienes cargaban. Los voluntarios, periodistas y miembros de la ONG que ingresaban las declaraciones juradas ya no tenían que preocuparse por no modificar las columnas o por realizar la carga completa en un único momento. A cada uno de ellos se les creó un usuario y una contraseña, que les permitía ingresar al sistema cuando pudieran –y desde sus casas– sin necesidad de completar la carga en un mismo acto y conservando todos los datos guardados con anterioridad. Por otro lado, se creó para cada registro un historial de carga. Esta funcionalidad posibilitó la descarga parcial de los datos –en diferentes etapas del proyecto– para detectar errores en el ingreso de los registros y poder contactar a los usuarios a tiempo con el fin de ajustar el proceso de carga en el resto de los casos y evitar un gran número de correcciones al final.

En resumen, la *primera lección* aprendida del proyecto tuvo relación con la creación de proyectos sostenibles y viables en el tiempo. Si una iniciativa presenta un alto costo de mantenimiento en el tiempo, es necesario analizar opciones que permitan disminuir el trabajo

19. Colman, Romina, "Declaraciones Juradas Abiertas: novedades del proyecto", en el blog La Nación Data, 20/07/2015. Disponible en: http://blogs.lanacion.com.ar/data/acceso-a-la-informacion-2/decla raciones-juradas-abiertas-novedades-del-proyecto/

manual. Esto por dos motivos centrales. Para lograr contar con un flujo de datos de manera rápida para el trabajo periodístico, por un lado, y por otro lado para favorecer la administración general del proyecto.

La *segunda lección* está estrechamente relacionada con la manera de capacitar a todas las personas que participaron de la iniciativa. Cuando la documentación contiene un nivel muy alto de lenguaje técnico no es conveniente el tratamiento colaborativo a gran escala. La curva de aprendizaje es, en este sentido, demasiado alta y es necesario disminuir al máximo el margen de error. La descentralización de la carga debe ser una descentralización controlada, un proceso al cual se le pueda dar seguimiento periódico. Por eso el equipo de La Nación Data estudió los documentos durante un período de más de dos semanas y, previo al lanzamiento de la carga masiva, ingresó varias declaraciones para constatar que la matriz de carga diseñada fuera lo suficientemente general para sistematizar los casos, pero al mismo tiempo flexible para poder modificarla en caso de ser necesario.

En *tercer lugar*, el Poder Judicial presentaba ciertas particularidades en relación con el Legislativo y el Ejecutivo. Por ejemplo, en muchos casos los jueces presentaban una carta en la que especificaban que su patrimonio no había variado con respecto a la última presentación. Tener un aliado estratégico como ACIJ fue clave para indagar acerca de estas normas y conocerlas en profundidad. Todo esto nos permitió conservar un nivel de rigurosidad alto en todas las etapas del proyecto.

Para hacer más comprensible la información de la plataforma, se incluyó un apartado de preguntas frecuentes, en el que se detalló el universo que contenía el sitio. Durante la primera etapa, Declaraciones Juradas Abiertas, para el caso del Poder Judicial, difundió la información de jueces a cargo de los juzgados y cámaras federales con asiento en la Ciudad de Buenos Aires, así como algunos de los fueros más relevantes de la justicia nacional. El proyecto también incluyó el pedido de declaraciones juradas a los ministros de la Corte, que fue realizado por ACIJ el 23 de octubre de 2012 y reiterado en dos oportunidades. En una resolución de diciembre de 2013 los jueces del Máximo Tribunal acordaron "diferir el acceso de las declaraciones juradas" hasta la implementación de la Ley N° 26857.[20]

20. La resolución completa está disponible en: https://www.documentcloud.org/documents/1011757-resolucion-3748-13.html#pages

Justiciapedia: el mapa de relaciones de la justicia argentina

Justiciapedia[21] es una iniciativa desarrollada por *Chequeado* para transparentar los perfiles y relaciones de jueces, fiscales, abogados y académicos de la justicia argentina y detectar potenciales situaciones de afectación de la imparcialidad y la independencia. Con este desarrollo, que fue una idea original del jurista Martín Böhmer y de la periodista Laura Zommer, la organización de *fact-checking* y periodismo de datos también se propuso aportar información de manera clara y sin jerga para mejorar el debate público, eje central de su trabajo.

Hasta el momento, el proyecto se desarrolló en cuatro etapas. Durante la primera, que coincide con el lanzamiento del sitio en mayo de 2015, la plataforma reunió la información de los jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, la ex Procuradora general de la Nación, la Defensora general de la Nación, jueces y fiscales de la Cámara Nacional de Casación Penal y del fuero federal en lo Criminal y Correccional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, miembros del Consejo de la Magistratura, y algunos abogados y profesores de Derecho con vínculos con estos. Un total de 75 perfiles y sus relaciones se pusieron a disposición de la ciudadanía. La plataforma tuvo desde el inicio una convocatoria abierta para que cualquier persona, además de las perfiladas, aportasen nuevos datos, actualizaciones o correcciones.

En una segunda etapa, se agregaron jueces federales de La Plata, San Martín, Córdoba, Rosario, Mendoza y Tucumán. Se eligieron esos departamentos judiciales por sugerencia de organizaciones de la sociedad civil que seguían el desarrollo de causas en las cuales se investigaban violaciones a los derechos humanos ocurridas durante la dictadura y por estar ubicados en los distritos electorales más populosos del país.

Para el momento del tercer estadio, *Chequeado* realizó una alianza con ACIJ y a partir de entonces, las dos organizaciones trabajaron juntas para sumar actores de los Tribunales Orales en lo Criminal Federal de la Capital Federal, jueces del fuero Penal Económico, magistrados de la Cámara de Casación en lo Criminal y Correccional de la CABA y jueces del fuero Contencioso Administrativo Federal.

21. Disponible en: http://chequeado.com/justiciapedia/

En la última etapa, la cual se encuentra en curso, *Chequeado* realiza perfiles de actores judiciales que ganan relevancia en la agenda pública, sean del fuero y jurisdicción que sean, y se propone difundir el material de manera más estratégica (GIF para redes sociales, por ejemplo) e incorporar nuevos perfiles en la medida en que el rol de los funcionarios judiciales adquiera notoriedad por la relevancia de las causas que tienen a cargo.

Tal como lo hizo *La Nación* en el proyecto de Declaraciones Juradas Abiertas, *Chequeado* recurrió a ACIJ como aliado estratégico. De todos modos, ambos equipos incorporaron a esta ONG en momentos distintos. Además, la organización de *fact-checking* trabajó junto a un grupo de estudiantes de Derecho, coordinado por el decano de la Escuela de Derecho de la Universidad Torcuato Di Tella, para analizar las normas sobre ética judicial en la Argentina.

La rigurosidad en el tratamiento de los documentos guarda similitudes con el proyecto de *La Nación*. Para mapear las relaciones entre los magistrados se utilizó información oficial únicamente. En este sentido, todas las vinculaciones que aparecen en la plataforma están respaldadas y ninguna de ellas es producto de dichos *off the record*. Entre los documentos empleados se encuentran las declaraciones juradas de los magistrados –muchas de las cuales fueron tomadas de Declaraciones Juradas Abiertas– los CV de los magistrados y datos sobre docencia disponibles en los sitios de las universidades.

Para *Chequeado*, uno de los principales retos fue la construcción de una plataforma que mostrara el contenido de manera atractiva y, al mismo tiempo, cumpliera con los estándares de calidad y rigurosidad con los que trabaja la organización. El actual es el segundo diseño de Justiciapedia.

Manuel Tarricone, coordinador del proyecto, también destaca que la ausencia de información esencial de la justicia fue uno de los grandes desafíos que tuvieron que sortear:

> Habitualmente nos quejamos porque no podemos acceder a las declaraciones juradas patrimoniales de los jueces (o porque no están disponibles en la *web*), pero a veces el problema es aún más básico: no están disponibles los currículums de muchos jueces.

Los CV resultaban un elemento clave a la hora de reconstruir las trayectorias y las relaciones entre los distintos funcionarios judiciales. Incluso, en muchos casos cuando el material existía, había "huecos".[22] Esto hizo que en algunos casos los datos tuvieran que ser reconstruidos. Ocurrió, por ejemplo, con la información de las cátedras en las que los jueces o fiscales se desempeñaban como profesores. En otros casos, la información estaba publicada pero se encontraba dispersa en numerosos sitios y con distintos formatos; Justiciapedia contribuyó a reunirlos en un solo lugar.

El proyecto encontró otros inconvenientes. Por ejemplo, que el Poder Judicial no publica la totalidad de los fallos de los jueces federales de primera instancia y en el Centro de Información Judicial (CIJ) sólo se encuentran los más relevantes o aquellos que los magistrados enviaban para que publicaran.

Aprendizajes

Uno de los principales atributos de la plataforma es que logró convertirse en una suerte de "directorio judicial" para saber quién es determinado juez o fiscal. El sitio incluye textos descriptivos sobre los perfiles de cada funcionario y permite que no sea únicamente un lugar de consulta de vínculos para actores especializados o con saberes jurídicos.

A pesar de los desafíos enfrentados, la iniciativa trajo aparejadas mejoras concretas en la disponibilidad de la información. Justiciapedia permitió abrir un canal de diálogo entre ACIJ y el Ministerio de Justicia de la Nación para la mejora de la publicación de los currículums de los magistrados. Como resultado de conversaciones, el organismo del Ejecutivo comenzó a publicar los CV en formatos abiertos.[23]

Los cambios en la forma de difundir el proyecto generaron efectos positivos para llegar a más usuarios. En un principio, el foco estuvo puesto en dar a conocer los mapas de las relaciones de los jueces. Luego, el equipo comenzó a realizar archivos GIF con información de los magistrados más importantes para llegar a más gente.

22. *Chequeado* destaca que con las designaciones actuales, el Consejo de la Magistratura publica mayor información y los CV están más completos que los anteriores al desarrollo del proyecto.

23. Disponible en: http://datos.jus.gob.ar/

Adicionalmente, la participación de especialistas como Böhmer, profesor de Derecho de la Universidad de San Andrés, ayudó al equipo a entender el lenguaje judicial de los documentos, su asistencia y sus explicaciones contribuyeron a desarrollar capacidades técnicas que fueron capitalizadas al día de hoy en la organización.

Desafíos y recomendaciones para la apertura de datos en el Poder Judicial

Algunas áreas específicas del Poder Judicial de la Nación enfrentan mayores desafíos que otras en materia de transparencia y apertura de datos e información. La participación de los funcionarios judiciales en actividades de la comunidad de datos abiertos y acceso a la información pública es fundamental no sólo para "evangelizar" en la materia, sino para equilibrar horizontes de expectativas. Escuchar las demandas ciudadanas y las dificultades que enfrentan los actores que trabajan en la administración pública ayuda a priorizar la publicación de datos e información. Espacios como Justicia 2020,[24] que contribuye al diálogo y debate abierto, se relacionan con este fin. Como ejercicio paralelo, las áreas judiciales podrían centralizar las solicitudes de acceso a la información pública y analizar si lo que los peticionantes preguntan guarda relación con lo que se abre. Todas estas acciones deben apuntar a generar un equilibrio entre aquellos a quienes "es más fácil de publicar" para las dependencias y lo más relevante para las personas.

Respecto al vocabulario altamente técnico y jurídico de los documentos judiciales, el Ministerio de Justicia creó una iniciativa denominada Justicia en lenguaje claro,[25] que busca facilitar el entendimiento de la información jurídica. El proyecto se propone explicar leyes, decretos y resoluciones en formas que resulten entendibles para la ciudadanía. El programa trabaja en tres ejes: Derecho fácil, Justicia cerca y *Wiki Ius*. El primero de ellos tiene como finalidad desarrollar y difundir "servicios de lenguaje claro". Justicia cerca propone "orientar al ciudadano en la solución de situaciones cotidianas vinculadas con el derecho".

24. Ubicada dentro del Ministerio de Justicia, esta iniciativa busca crear un espacio de diálogo para recibir propuestas e ideas con el objetivo de "mejorar el servicio de la justicia". Disponible en: https://www.justicia2020.gob.ar

25. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/justovos/lenguajeclaro

Por último, *Wiki Ius* es un glosario de vocabulario jurídico participativo y abierto a la retroalimentación por parte de la comunidad.

En el caso de las sentencias y los fallos, una de las necesidades más urgentes está relacionada con el establecimiento de una estructura general en la redacción de los textos, que permita analizar los escritos con las tecnologías disponibles. Hoy en día, los estilos y las formas de redacción son diversas, lo que hace que no exista estandarización de las categorías que allí se vuelcan. Por otro lado, las decisiones finales de los magistrados se encuentran en archivos de diferentes formatos, algunos abiertos y otros cerrados. Esto dificulta el procesamiento de los documentos y, en algunas situaciones, exige a los usuarios contar en sus computadoras con programas específicos para poder consultar el contenido.

La página oficial del Poder Judicial de la Nación es quizá una de las mayores barreras a la hora de acceder a datos e información. El sitio requiere al usuario contar con Internet Explorer para poder visualizar de manera correcta los documentos. Este navegador ya no se incorpora en las fabricaciones de las nuevas computadoras debido a su antigüedad y, por este motivo, puede entorpecer las consultas a la página.

A esta situación se suman los problemas en la usabilidad del sitio. Encontrar lo que el visitante busca puede demandar una enorme cantidad de clics, lo cual genera frustración y desalienta la permanencia y futuro regreso a la *web*. Todos estos inconvenientes hacen que la página oficial del Poder Judicial de la Nación funcione como un sitio de consulta especializado de uso para los abogados y funcionarios que trabajan en ese poder, y deje fuera a la población en general.

Por último, el proceso de apertura del Poder Judicial requiere de un profundo cambio cultural y de mentalidad de quienes allí trabajan. Las normativas *per se* no modifican automáticamente conductas y estructuras adquiridas por años. Estas instancias deben ser acompañadas por programas de sensibilización y reconocimiento que promuevan la adecuación de las estructuras a la nueva etapa.

Algunas conclusiones

La apertura de los datos y la información sobre el Poder Judicial genera desafíos, tanto para periodistas como para los propios funcionarios que trabajan en el Estado. La Ley Nacional de Acceso a la In-

formación Pública y los portales de datos son herramientas valiosas para el trabajo periodístico, pero su uso es aún incipiente. En parte, por los tiempos que conlleva el trabajo con ellas, pero también por la falta de desarrollo de habilidades técnicas en los periodistas. Estas dos razones hacen imperiosa la formación de equipos interdisciplinarios, que combinen saberes para desarrollar proyectos que coloquen en el centro de la escena al poder menos sometido al escrutinio público.

Desde el punto de vista del Poder Judicial, la cultura y el lenguaje de los documentos que producen generan barreras para que las personas puedan entender los datos y analizarlos. Sin embargo, Declaraciones Juradas Abiertas y Justiciapedia son dos proyectos que lograron sortear estos inconvenientes y echar luz sobre aspectos judiciales de interés público para la ciudadanía.

El rol del periodismo como intermediario y "traductor" de la complejidad en el funcionamiento del Poder Judicial es clave. Por el momento, la curva de aprendizaje para el entendimiento de los documentos judiciales es tan alta que la información disponible resulta demasiado abstracta para el público en general. Por eso, el trabajo de los medios de comunicación es también relevante en otro sentido. Independientemente de los procesos de sensibilización internos del Poder Judicial, las redacciones activan la demanda de datos e información, al utilizar los pedidos de acceso a la información pública y los conjuntos de datos publicados en los portales de datos abiertos. Estos procesos motorizan también mejoras en la calidad de lo publicado. Un claro ejemplo de ello es lo que sucedió con los CV de los magistrados en el proyecto de *Chequeado*.

Las organizaciones de la sociedad civil especializadas en el trabajo del Poder Judicial resultan grandes aliadas para desarrollar proyectos codo a codo con las redacciones.

Por último, los desafíos a la hora de involucrarse con datos e información que den cuenta del funcionamiento del Poder Judicial no deben ser percibidos como barreras inquebrantables que impidan transparentar distintas órbitas de esta institución. Por el contrario, exigen desarrollar estrategias que permitan afrontarlos. Después de todo, el trabajo del periodismo consiste en contar historias relevantes; historias que generen cambios positivos y acerquen la justicia a las personas.

Bibliografía

INFOLEG, "Derecho de acceso a la información pública. Ley N° 27275", 29/09/2016. Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/265949/texact.htm

LA NACIÓN Data Blog, "Nuevo portal de datos abiertos del Ministerio de Justicia", 02/11/2016. Disponible en: http://blogs.lanacion.com.ar/data/acceso-a-la-informacion-2/nuevo-portal-de-datos-abiertos-del-ministerio-de-justicia/

MINISTERIO DE JUSTICIA, "Justicia 2020". Disponible en: https://www.justi cia2020.gob.ar

MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, Resolución N° 87/2016. Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/259930/norma.htm

_____, "Lenguaje claro". Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/justovos/lenguajeclaro

MINISTERIO DE MODERNIZACIÓN, "Guía para el uso y publicación de metadatos". Disponible en: https://paquete-apertura-datos.readthedocs.io/es/stable/guia_metadatos.html?highlight=metadata#que-son-los-metadatos

_____, "Planes de apertura". Disponible en: https://datosgobar.github.io/pad/datasets.html?pagina=

OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP, "Alianza para el Gobierno Abierto. Aperturas por diseño. Políticas creadas por las personas. Rendición de cuentas para resultados", Washington. Disponible en: http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP_Booklet_Spanish_Digital.pdf

_____, "The Statistical Status Quo of OGP Open Justice Commitments", Washington, 31/05/2018. Disponible en: https://www.opengovpartnership.org/stories/statistical-status-quo-of-ogp-open-justice-commitments

Acceso a la información pública y difusión de datos abiertos en materia electoral

Alberto Ricardo Dalla Via*

Introducción

Desde hace tiempo la Cámara Nacional Electoral lleva a cabo políticas de difusión y acceso a la información para lograr la mayor transparencia en los actos que hacen a los procesos electorales en general y al financiamiento partidario en particular. Ello en el marco del proceso llevado a cabo por la Corte Suprema de Justicia de la Nación a partir de la creación del Centro de Información Judicial (CIJ) y la actual plataforma de datos abiertos.

En el caso de la justicia nacional electoral, cuyo deber fundamental es la protección de las instituciones y de los procedimientos democráticos,[1] el derecho de acceso a la información es particularmente relevante, ya que "los derechos de participación y de control son inviables si no están acompañados de un eficaz derecho a la información".[2]

En ese sentido, el accionar del citado Tribunal se encuentra en sintonía con la Ley N° 27275 sobre derecho de acceso a la información pública, que tiene como objetivo principal:

> … garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública, *promover la participación ciudadana y la transparencia de la gestión pública*, y se funda en los siguientes principios:
> *Presunción de publicidad*: toda la información en poder del Estado se presume pública, salvo las excepciones previstas por esta ley.
> *Transparencia y máxima divulgación*: toda la información en poder, custodia o bajo control del sujeto obligado debe ser accesible para todas

* Presidente de la Cámara Nacional Electoral. Profesor titular de Derecho Constitucional (UBA). Académico de Número de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas y de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires.

1. CNE, Fallos: 4216:09, 4218:09, 4436:10, 4763:11 y 5159:13.

2. Ekmekdjián, Miguel Ángel, *Tratado de Derecho Constitucional*, Buenos Aires, Ed. Depalma, 2000, Tomo I, pp. 152-153.

las personas. El acceso a la información pública sólo puede ser limitado cuando concurra alguna de las excepciones previstas en esta ley, de acuerdo con las necesidades de la sociedad democrática y republicana, proporcionales al interés que las justifican.
Informalismo: las reglas de procedimiento para acceder a la información deben facilitar el ejercicio del derecho y su inobservancia no podrá constituir un obstáculo para ello. Los sujetos obligados no pueden fundar el rechazo de la solicitud de información en el incumplimiento de requisitos formales o de reglas de procedimiento.
Máximo acceso: la información debe publicarse de forma completa, con el mayor nivel de desagregación posible y por la mayor cantidad de medios disponibles.
Apertura: 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.
Disociación: en aquel caso en el que parte de la información se encuadre dentro de las excepciones taxativamente establecidas por esta ley, la información no exceptuada debe ser publicada en una versión del documento que tache, oculte o disocie aquellas partes sujetas a la excepción.
No discriminación: se debe entregar información a todas las personas que lo soliciten, en condiciones de igualdad, excluyendo cualquier forma de discriminación y sin exigir expresión de causa o motivo para la solicitud.
Máxima premura: la información debe ser publicada con la máxima celeridad y en tiempos compatibles con la preservación de su valor.
Gratuidad: el acceso a la información debe ser gratuito, sin perjuicio de lo dispuesto en esta ley.
Control: el cumplimiento de las normas que regulan el derecho de acceso a la información será objeto de fiscalización permanente. Las resoluciones que denieguen solicitudes de acceso a la información, como el silencio del sujeto obligado requerido, la ambigüedad o la inexactitud de su repuesta, podrán ser recurridas ante el órgano competente.
Responsabilidad: el incumplimiento de las obligaciones que esta ley impone originará responsabilidades y dará lugar a las sanciones que correspondan.
Alcance limitado de las excepciones: los límites al derecho de acceso a la información pública deben ser excepcionales, establecidos previamente conforme a lo estipulado en esta ley, y formulados en términos claros y precisos, quedando la responsabilidad de demostrar la validez de cualquier restricción al acceso a la información a cargo del sujeto al que se le requiere la información.

> *In dubio pro petitor*: la interpretación de las disposiciones de esta ley o de cualquier reglamentación del derecho de acceso a la información debe ser efectuada, en caso de duda, siempre en favor de la mayor vigencia y alcance del derecho a la información.
> *Facilitación*: ninguna autoridad pública puede negarse a indicar si un documento obra, o no, en su poder o negar la divulgación de un documento de conformidad con las excepciones contenidas en la presente ley, salvo que el daño causado al interés protegido sea mayor al interés público de obtener la información.
> *Buena fe*: para garantizar el efectivo ejercicio del acceso a la información, resulta esencial que los sujetos obligados actúen de buena fe, es decir, que interpreten la ley de manera tal que sirva para cumplir los fines perseguidos por el derecho de acceso, que aseguren la estricta aplicación del derecho, brinden los medios de asistencia necesarios a los solicitantes, promuevan la cultura de transparencia y actúen con diligencia, profesionalidad y lealtad institucional.[3]

A su vez, el Decreto Reglamentario N° 206/2017, en vigencia desde el 29/09/2017, dispone pautas para garantizar el acceso a la información pública, dado que este derecho es fundamental para el ejercicio de otros derechos y se deriva de la libertad de expresión. En ese sentido, esta facultad o atribución se vincula estrechamente con el principio republicano de publicidad de los actos de gobierno.

En ese orden de consideraciones, y como se verá a continuación, la Cámara Nacional Electoral ha adoptado desde hace años una serie de medidas enfocadas exclusivamente en la transparencia e integridad que debe primar en materia electoral, a los fines de contar con una ciudadanía informada.

Antecedentes y medidas de transparencia a las agrupaciones políticas dispuestas por la Cámara Nacional Electoral

En ejercicio de sus atribuciones jurisdiccionales, administrativas y reglamentarias, el Tribunal Electoral –máxima autoridad en la materia– ha tenido siempre un rol activo en la adopción de decisiones

3. Ley N° 27275, artículo 1.

dirigidas a alcanzar la verdad jurídica objetiva sobre el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales.

Jurisprudencia

"Así, ya antes de que existiera una legislación especial", la Cámara Nacional Electoral estableció, de manera pretoriana, "principios procesales tendientes a fortalecer la fiscalización en las causas de esta naturaleza, advirtiendo la trascendencia de la materia, a la que calificó como 'una de las (…) más sensibles de nuestro sistema institucional'" (cf. CNE, Fallos: 3010:02 y Ac. CNE N° 85/14).

En ese sentido, ya en el precedente que se registra en CNE, Fallos: 3010:2002 –Incidente de apelación en autos caratulados: "Incidente de control patrimonial Partido Nacionalista Constitucional - orden nacional" (Expte. 3486/2001, CNE)–, la Cámara puso de relieve que "las finanzas de los partidos constituyen para la investigación, por razones comprensibles, el capítulo menos claro de su historia y, sin embargo, uno de los más importantes".[4]

En ese mismo cauce de razonamiento, se explicó que "lo que está en juego es la lealtad en la lucha por el poder público y por ende la transparencia de los actos que conducen a la voluntad pública; en última instancia la salvaguardia del principio democrático".[5] Según la Constitución Nacional, "la vigencia efectiva del principio republicano de dar publicidad de los actos de gobierno (…) se traduce (…) en la obligación de los partidos políticos de rendir cuentas a la Nación" (art. 38, CN).

La publicidad de los aportes percibidos por los partidos políticos y de sus gastos posibilita el efectivo control del uso de los recursos públicos y permite conocer a quienes contribuyen al sostenimiento económico de cada partido. En efecto, asegura una mejor formación de la opinión del electorado, que podrá evaluar su preferencia sobre la base de que determinados grupos de interés serán seguramente escuchados a la hora de ejercer opciones políticas concretas (CNE, Fallos: 3010:02). Por ello, resul-

4. Weber, M., *Economía y Sociedad*, Bogotá, Fondo de Cultura Económica, 3ª edición, 1977, Tomo I, p. 231, cit. en CNE, Fallos: 5293:2014.

5. Dian Schefold, "Financiamiento de los Partidos Políticos: análisis comparado de los sistemas europeos", en "Partidos Políticos en la Democracia", CIEDLA, 1995, p. 437, cit. en CNE, Fallos: 5293:2014.

ta fundamental que el origen del financiamiento de los partidos políticos sea público y que haya plena información acerca de su utilización.

El alcance del término "publicidad" establecido en la Constitución Nacional debe interpretarse en el sentido de someter a un control efectivo las cuentas de los partidos políticos y no en el de dar mera noticia de ellas, lo cual constituye un principio que no puede soslayarse sin afectar el control de los actos de gobierno inherente al sistema republicano (Fallos CNE citado).

Con fundamento en el principio de publicidad de los actos de gobierno inherente al sistema republicano, la Corte Suprema reconoció legitimación activa para ejercer el derecho de acceso a la información a quien no era el titular primario de los datos en cuestión (Fallos: 321:2767, Causa "U. 14. XXXIII. Urteaga, Facundo Raúl c/Estado Nacional –Estado Mayor Conjunto de las FF.AA.– s/amparo ley 16.986"). Es que tal derecho, en efecto, es uno de los pilares fundacionales de las democracias (cf. "Informe Anual del Relator Especial para la Libertad de Expresión", 2000, Capítulo 2, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, www.cidh.oas.org/relatoria), ya que se encuentra íntimamente relacionado al principio de transparencia, que facilita la participación ciudadana y permite el control democrático de la gestión gubernamental (cf. informe citado).

Con criterio análogo se ha dicho que, en el sistema republicano, "la publicidad es la regla [y] el secreto la excepción",[6] pues aquella constituye "el anticuerpo que, mediante el conocimiento y la crítica pública, permite develar lo oculto".[7] En idéntico sentido, la Suprema Corte de Estados Unidos, recordando el consejo del juez Louis D. Brandeis, destacó que "la publicidad es, con justa razón, la cura a los gérmenes sociales e industriales. Tanto como la luz solar el más eficiente de los desinfectantes o la luz eléctrica el policía más eficaz" (cf. "Buckley v. Valeo", 424 U.S. 1, 1976).

Con relación a los *datos sensibles*, el artículo 2 de la Ley N° 25326 los define como aquellos datos que revelan origen racial y étnico, opiniones políticas, convicciones religiosas, filosóficas o morales, afiliación sindical e información referente a la salud o a la vida sexual.

6. Oliveira, Alicia B., "La importancia de la publicidad de los actos de gobierno", Congreso Internacional sobre Derechos y Garantías en el Siglo XXI, Asociación de Abogados de Buenos Aires.

7. Ídem.

Por su parte, el artículo 7 de la citada ley establece que: "1. Ninguna persona puede ser obligada a proporcionar datos sensibles; 2. Los datos sensibles sólo pueden ser recolectados y objeto de tratamiento cuando medien razones de interés general autorizadas por ley. También podrán ser tratados con finalidades estadísticas o científicas cuando no puedan ser identificados sus titulares; 3. Queda prohibida la formación de archivos, bancos o registros que almacenen información que directa o indirectamente revele datos sensibles. Sin perjuicio de ello, la iglesia católica, las asociaciones religiosas y las organizaciones políticas y sindicales podrán llevar un registro de sus miembros; y 4. Los datos relativos a antecedentes penales o contravencionales sólo pueden ser objeto de tratamiento por parte de las autoridades públicas competentes, en el marco de las leyes y reglamentaciones respectivas".

Finalmente, el Convenio 108 sancionado por el Consejo de Europa en 1981 explica que los datos sensibles son: el origen social de la persona, sus opiniones políticas, militancia y participación gremial, si tiene o no convicciones religiosas, datos referidos a la salud y a la vida sexual, las condenas judiciales o penales de que hubiera sido pasible.

Con respecto al tema, en el Fallo: 3410:2005,[8] la Cámara Nacional Electoral entendió que la afiliación política no puede ser incluida en la categoría de "datos sensibles". Ello es así pues, como se expresa en los considerandos 7°, 8° y 9° del Fallo citado, "no es ocioso recordar aquí que 'afiliarse' implica un acto voluntario (cf. artículo 23 de la Ley N° 23298) y complejo que se perfecciona con la admisión por parte de la agrupación político partidaria (cf. artículo 25). Emana pues de la voluntad concurrente de varias partes –el ciudadano y el partido– en el cual los sujetos intervinientes han de perseguir un contenido y fin únicos".

"En este sentido no resulta atendible que so pretexto de un hipotético acto discriminatorio, se pueda vedar al público el conocimiento de los padrones partidarios, ya que se perdería una herramienta valiosa y necesaria para transparentar el funcionamiento interno de las fuerzas políticas y fortalecer –con ello– el sistema representativo de gobierno, en tanto de los partidos políticos depende en gran medida lo que ha de ser, en los hechos, la democracia de un país (cf. Fallo: 310:819 y CNE, Fallo: 3010:02).

8. Causa "Sánchez Morteo, Susana T. - Coapoderada del Partido Nacionalista Constitucional Cap. Fed. s/queja".

"En efecto, la manifestación de voluntad primaria, expresada mediante la suscripción de la documentación correspondiente y por la cual el ciudadano solicita formar parte de un partido, aparece así como un elemento esencial del acto jurídico-político de la afiliación –pero no el único–, en tanto este no podría tener tal carácter sin un hecho exterior por el cual aquélla se manifieste –cf. artículo 913 del Código Civil– (cf. CNE, Fallo: 3374:04)".

Continúa en el considerando 8°: "El hecho de que la ley 25.326 preserve las 'opiniones políticas' (cf. artículo 2) dentro del ámbito de los denominados 'datos sensibles' (cf. artículo citado), no supone que esa protección deba extenderse a los registros de afiliación político-partidaria, pues –como se ha visto– esta es consecuencia de la 'expresión libre [y pública] de la voluntad' del ciudadano (cf. CNE, Fallo: 3374:04). La opinión puede ser reservada, no así la afiliación, pues esta debe ser necesariamente solicitada al partido, el cual –a su vez– la comunica a la Justicia Electoral".

"En efecto, la referida norma sólo tiene por finalidad garantizar la privacidad del pensamiento político del individuo impidiendo que este se registre en bases de datos de cualquier índole, sin que sea posible asignarle otra inteligencia. La afiliación partidaria, en cambio, implica el ejercicio del 'derecho político a tomar parte activa en la vida de las agrupaciones [que] está resguardado por la Constitución en su artículo 37' (Curtino, Clara Julia, "El derecho a la privacidad de las personas...", La Ley, 22 de octubre de 2002, páginas 1 y 2). Se trata de participar en el seno de personas jurídicas de derecho público no estatal, lo que conlleva ínsita su inclusión en registros partidarios, cuyo carácter público está dado –además– por el artículo 27 de la ley 23.298 (cf. Fallo citado)".

Y en el considerando 9°: "En ese marco conceptual, no puede pasarse por alto que este es el criterio que se desprende, por otra parte, de los términos de la propia ley 25.326. En efecto, no caben dudas acerca de que el legislador tuvo especialmente en consideración esta cuestión pues, aun cuando pudiese tratarse de 'información que directa o indirectamente revelase 'datos sensibles", incluyó a las agrupaciones políticas entre las instituciones autorizadas a llevar un registro de sus miembros (cf. artículo 7, inc. 3, *in fine*)".

Más adelante, en el considerando 12°, se afirma que "la información pública configura un bien social y 'es una realidad de doble perspectiva,

[...] que opera como deber del Estado de dar a conocer a la sociedad sus propias decisiones y derecho de los ciudadanos de acceder a dicha información pública [...], basado en el derecho de peticionar a las autoridades (art. 14, C.N.) y en la soberanía del pueblo y en la forma republicana de gobierno (art. 33, C.N.). Toda persona tiene el derecho a buscar, recibir y difundir información y opiniones libremente, en los términos que estipula el art. 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos, el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 13, inciso 1 de la Convención sobre los Derechos del Niño' (cf. Rodríguez Villafañe, Miguel Julio, "Acceso a la información pública en la Argentina", en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Montevideo, Ed. Konrad Adenauer Stiftung, 2004, p. 587)".

Por otro lado, y con relación a si la inclusión de la fotografía del ciudadano en el padrón electoral configuraría un dato sensible, la Cámara Nacional Electoral expresó en la causa "Asociación por los Derechos Civiles y otro c/ Cámara Nacional Electoral s/Amparo - Ley de Hábeas Data 25.326" (Expte. CNE N° 1003246/2013/CA1, sentencia del 14 de mayo de 2015) que "no resulta congruente –en principio– considerar que la fotografía de los electores en el padrón pueda ser incluida en tal categoría.

"En efecto, no caben dudas acerca de que el legislador tuvo especialmente en consideración esta cuestión pues, aun cuando pudiese tratarse de 'información que directa o indirectamente revel[ase] 'datos sensibles" (cf. art. 7, inc. 3 Ley N° 25326), incluyó en el Código Electoral Nacional el artículo 15 que señala –con respecto al registro informatizado– que '[l]a autoridad de aplicación determina en qué forma se incorporan las huellas dactilares, *fotografía* y firma de los electores. El soporte documental impreso deberá contener además de los datos establecidos para el registro informatizado, las huellas dactilares y la firma original del elector, y la *fotografía*' (destacado agregado).

"Asimismo, el artículo 17 del mismo cuerpo legal establece –en lo que aquí interesa– que '[e]l Registro Nacional de Electores será organizado por la Cámara Nacional Electoral, quien será la autoridad competente para disponer la organización, confección y actualización de los datos que lo componen. [...] *El Registro Nacional de las Personas deberá remitir al Registro Nacional de Electores, en forma electrónica los datos que correspondan a los electores y futuros electores*. Sin perjuicio de ello, debe remitir perió-

dicamente las constancias documentales que acrediten cada asiento informático, las que quedarán en custodia en forma única y centralizada, en la Cámara Nacional Electoral. [...] La Cámara Nacional Electoral podrá reglamentar las modalidades bajo las cuales el Registro Nacional de las Personas deberá remitir la información, así como también los mecanismos adecuados para su actualización y fiscalización permanente, conforme lo previsto en la presente ley, y de acuerdo a la posibilidad de contar con nuevas tecnologías que puedan mejorar el sistema de registro de electores'" (el destacado no pertenece al original).

"En tal sentido, debe advertirse que mediante las leyes 25.671, 26.744 y 26.774, se introdujeron diversas modificaciones al citado Código que tienen directa incidencia en la conformación del material y documentación electoral que la justicia nacional electoral debe remitir a cada mesa receptora de votos (cf. Acordada CNE N° 18/13, del 12 de marzo de 2013)" (cf. considerando 6° del Fallo citado).

Se aclara además que "como puede apreciarse, resulta inevitable que con el avance de los servicios de informatización –que se han ido incrementando con mayor frecuencia en los últimos tiempos– se incluya información personal de los ciudadanos en las diversas bases de datos públicas y privadas".

"Con igual criterio se ha dicho que '[p]recisamente, el desarrollo vertiginoso en los nuevos intercambios de información ha propiciado desafíos de una intensidad y magnitud insospechada para el Estado, que ha tenido que adecuarse a estos con el fin de continuar con el desarrollo de su función pública. De modo que para el Estado moderno, la era tecnológica también se ha convertido en un aliado en cuanto a su organización, pues la información que le brinda al ciudadano y la que recibe de éste, puede ser utilizada y valorada mediante el almacenamiento y clasificación de datos, ofreciendo innumerables ventajas en el proceso de tratamiento de la información'. (cf. *Revista derecho electoral tribunal supremo de elecciones*, Nº 8, Primer Semestre 2009, ISSN: 1659-2069. Posibilidad de brindar información contenida en la cédula de identidad a otras instituciones del Estado, concretamente, la fotografía, por Juan Luis Rivera Sánchez)" (cf. considerando 8° de Fallo citado).

Tal como se expresa en el considerando 11°, "de lo antes expuesto, puede concluirse que si bien existe un derecho a la imagen que debe ser considerado y tutelado, este –como todo derecho– no es absoluto,

sino relativo, pues puede reglamentarse a efectos de no vulnerar el ejercicio de otro u otros derechos".

"En el *sub examine* no se advierte la existencia de una concreta afectación de los derechos fundamentales de las personas, toda vez que los fines que se persiguen apuntan a verificar la identidad del ciudadano, garantizando de esta manera el pleno ejercicio de su derecho político, la seguridad que brinda el derecho de información y la transparencia que debe reinar en todo proceso electoral".

"De ahí que –sin perjuicio de los regímenes especiales que prevén la ley 25.520 y 25.764– resulte necesario dar a conocer a la ciudadanía los datos que figuran en el padrón electoral" (cf. considerando 11 del Fallo citado).

Por último, y en lo que respecta a la publicidad de campaña electoral anticipada, la Cámara Nacional Electoral en las causas "Partido, Nueva Izquierda s/control de informe de campaña en elecciones primarias" (Expte. CNE N° 10000184/2013/CA1), sentencia del 31/03/2015" y "Partido Socialista O.N. y otros s/formula petición - solicita cese publicidad electoral" (Expte. CNE N° 5277/2014/CA1), sentencia del 09/06/2015", manifestó que "las características del régimen de financiamiento vigente tornan imperativo que el control patrimonial sea estricto y la publicidad de los ingresos y egresos partidarios detallada y constante" (cf. CNE, Fallos: 3010:02, 3242:03, 3746:06, 3760:06, 3761:06, 3790:07, 3998:08, 4049:08, 4326:10, 4936:13, 5282:14 y Expte. CNE N° 15000044-2012, sentencia del 06/11/2014).

En el mismo Fallo, se expresó: "En otro orden de ideas, en procura de alentar la participación activa de la ciudadanía, el Tribunal habilitó un sistema de recepción de denuncias a través de un portal *web*, que permite acompañar fotos y videos vinculados con infracciones a las normas de campaña (cf. Ac. CNE N° 78/11). [...] En cuanto a [...] la transparencia del financiamiento de las campañas anticipadas, es claro que la actividad que se viene refiriendo debe necesariamente ser tenida en cuenta en oportunidad de llevarse a cabo las auditorías contables de las agrupaciones políticas a través de las cuales ejercen sus derechos de participación los ciudadanos involucrados".[9]

9. Disponible en: https://www.electoral.gov.ar/pdf/fallo_100001842013CA1.pdf

Reglamentaciones realizadas por la Cámara Nacional Electoral y otros organismos con el objeto de priorizar la transparencia, efectuar un control más estricto de los gastos electorales y luchar contra la corrupción

- La Cámara cuenta con un cuerpo de auditores contadores,[10] que asiste técnicamente a los jueces realizando la auditoría de los estados contables anuales y los informes de campañas electorales de las agrupaciones políticas. Para identificar a las personas físicas o jurídicas que realizaron donaciones a los partidos, se cuenta con listados de aportantes, en los que figuran sus datos de identificación personal y tributaria, monto y fecha del aporte.
- La Unidad de Información Financiera es la encargada del análisis, el tratamiento y la transmisión de información, a los efectos de prevenir e impedir el delito de lavado de activos proveniente preferentemente de la comisión de: a) Delitos relacionados con el tráfico y comercialización ilícita de estupefacientes (Ley N° 23737); b) Delitos de contrabando de armas y contrabando de estupefacientes (Ley N° 22415); c) Delitos relacionados con las actividades de una asociación ilícita calificada en los términos del artículo 210 bis del Código Penal o de una asociación ilícita terrorista en los términos del artículo 213 ter del Código Penal; d) Delitos cometidos por asociaciones ilícitas (artículo 210 del Código Penal) organizadas para cometer delitos por fines políticos o raciales; e) Delitos de fraude contra la administración pública (artículo 174, inciso 5, del Código Penal); f) Delitos contra la Administración Pública previstos en los capítulos VI, VII, IX y IX bis del título XI del Libro Segundo del Código Penal; g) Delitos de prostitución de menores y pornografía infantil, previstos en los artículos 125, 125 bis, 127 bis y 128 del Código Penal; h) Delitos de financiación del terrorismo (artículo 213 quáter del Código Penal); i) Extorsión (artículo 168 del Código Penal); j) Delitos previstos

10. Ver Acordada CNE N° 101/02.

en la Ley N° 24769, k) Trata de personas; así como el delito de financiación del terrorismo (cf. art. 6 de la Ley N° 25246).
- El artículo 20 inciso 18 de la Ley N° 25246, reglamentado por la Resolución UIF N° 30/11, establece que son sujetos obligados a informar todas las personas jurídicas que reciben donaciones o aportes de terceros, por importes superiores a $50.000 o el equivalente en especie, en un solo acto o en varios actos que individualmente sean inferiores a ese monto pero en conjunto superen esa cifra, ya sean realizados por una o varias personas relacionadas, en un periodo no superior a los treinta días.
- La Resolución UIF N° 11/11 incluye en la categoría de personas expuestas políticamente (PEP) a las autoridades y apoderados de los partidos políticos, a nivel nacional, provincial y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Finalmente, y con relación a ello, cabe agregar la cooperación mediante convenios firmados por este Tribunal con el Ministerio Público Fiscal de la Nación (PROCELAC), la Unidad de Información Financiera (UIF) y la oficina Anticorrupción, a los fines de intercambiar información para prevenir, detectar y sancionar el uso de fondos de origen ilícito, proveniente del lavado de activos, el narcotráfico u otras fuentes ilegales de financiamiento.

Medidas implementadas por la Cámara Nacional Electoral

Difusión y acceso a la información

Desde hace ya aproximadamente quince años, el Tribunal publica en Internet los padrones provisorios y definitivos, a fin de posibilitar que la ciudadanía verifique su correcta inclusión y la exactitud de sus datos personales, o bien efectúe los reclamos pertinentes. También se puede realizar la consulta por Internet respecto a la afiliación a algún partido político (cf. Ac. CNE N° 108/02) y al Registro de infractores al deber de votar, que con motivo de su creación en 2012 (art. 18, Código Electoral Nacional), el Tribunal habilitó la consulta de dicho registro

en su página de Internet y la posibilidad de efectuar reclamos (cf. Acs. CNE N° 37/13 y 45/15).

Asimismo, y sobre la base de considerar la relevancia del acceso a la información también por parte de las organizaciones de la sociedad civil como herramienta para coadyuvar al logro de elecciones auténticamente democráticas, por Acordada CNE Nº 128/11 se creó el Registro de entidades acreditadas para ejercer el acompañamiento cívico. De ese modo, entidades nacionales sin fines de lucro pueden llevar a cabo, previa inscripción en el mencionado registro, el seguimiento del acto electoral, mediante la búsqueda y obtención completa y exacta de información, para su análisis imparcial y profesional.

Por otra parte, desde las elecciones de 2009 se dispuso la publicación en Internet de las listas de candidatos presentadas por las agrupaciones políticas para su oficialización y registro en los términos de lo establecido por los artículos 60, 60 bis y 61 del Código Electoral Nacional (Ac. CNE N° 32/09). Ello con la finalidad de que los particulares puedan someter a los jueces federales con competencia electoral las cuestiones que entiendan relevantes en el período de verificación de los requisitos constitucionales y legales para las precandidaturas y candidaturas.

Además, en materia de control del financiamiento partidario, cabe recordar que –por Acordada CNE N° 58/02– el Tribunal dispuso la publicación en Internet no sólo de los informes de campaña –para cuya confección y presentación se implementó, posteriormente, un aplicativo informático (cf. Acs. CNE N° 95/05, 100/11 y 87/13)–, sino también de los estados contables anuales, para lo cual se desarrolló luego el Sistema de Presentación de Estados Contables Anuales (SPECA) (cf. Ac. CNE N° 135/13).

Con respecto al propósito de esa publicación, se destacó que lo que se busca es alentar la participación activa de la ciudadanía en el control de los fondos partidarios, de modo tal de permitir que los particulares –como terceros ajenos a tales procesos– tomen conocimiento de las presentaciones contables efectuadas por las agrupaciones políticas, pero que además puedan intervenir y coadyuvar en el proceso de contralor poniendo en conocimiento del señor juez interviniente los hechos que pudiesen ser investigados (cf. CNE, Fallos: 3339:04 y 3356:04).

Asimismo, se incorporó la posibilidad de descarga total de la información para trabajar los datos según el interés del usuario (ej. ordenar los aportes de mayor a menor, buscar nombres de donantes, etc.).

Con la publicación de la información consolidada de lo que recibieron y gastaron las agrupaciones políticas, la Cámara Nacional Electoral facilita aun más el acceso a la información, consolidando así la política de transparencia que viene llevando adelante y la promoción del control ciudadano en un tema tan sensible como es el financiamiento de las campañas electorales.

Publicación de datos abiertos

Continuando con el objetivo primordial de promover la transparencia, el acceso a la información y la participación ciudadana, recientemente este Tribunal puso a disposición de la sociedad información pública en formatos digitales que posibilitan su reutilización y redistribución, atendiendo así la obligación de poner la información a disposición de la ciudadanía, de manera permanente, actualizada, fácilmente accesible y comprensible.

En materia de administración financiera, mediante la Acordada N° 107/2017 se dispuso la publicación en la página de Internet de la rendición de cuentas de la Cámara Nacional Electoral y de los convenios de colaboración suscriptos por la justicia nacional electoral.

En ese formato abierto podrán encontrarse, en nuestra página, los datos de financiamiento de las campañas desde las elecciones de 2011 hasta las últimas de 2017, las precandidaturas y candidaturas de los últimos comicios, las cantidades de afiliaciones a los partidos políticos, la composición del electorado por establecimiento de votación en todo el país y la participación político-electoral de los jóvenes, entre otros.

Con esta nueva forma de brindar la información, la ciudadanía cuenta con la posibilidad de indagar, analizar y considerar todo lo relativo a los ingresos y gastos en los que incurren las agrupaciones políticas, fomentando de esta manera el ejercicio del control democrático en un tema tan sensible como es el financiamiento de las campañas electorales.

Con ello se profundiza el cumplimiento de la plena vigencia del principio republicano que impone la publicidad de los actos de gobierno y de la directiva del mencionado artículo 38 de la Constitución

Nacional, en cuanto establece la publicidad del origen y destino de los fondos y el del patrimonio de las agrupaciones políticas.

La permanente preocupación a este Tribunal en la materia se ha manifestado en los esfuerzos realizados para la informatización del fuero y para que la información sobre los partidos políticos esté al alcance de todos para su consulta pública.

Consideraciones finales

La Cámara Nacional Electoral tiene como objetivo primordial el acceso a la información de la ciudadanía, derecho que hace efectivo el pleno ejercicio de los derechos de participación política, y puso a disposición de la sociedad información pública en formato accesible y abierto, lo cual permite su reutilización y redistribución, además de las rendiciones de cuentas y de los convenios de colaboración de la justicia nacional electoral (Ac. CNE 107/17), como ya se dijo. El compromiso se ha enfocado en hacer accesibles los datos públicos que genera bajo un determinado marco normativo, facilitando la transparencia, la participación y el control de la ciudadanía.

Es sabido que el Estado de derecho (*rule of law*) no puede funcionar –y ciertamente no puede funcionar bien– sin un sentido de las instituciones de la sociedad. El Derecho protege y el Derecho capacita; las instituciones dan significado, sustancia y permanencia a sus poderes. Con independencia de la construcción de instituciones, el Derecho necesita ser desarrollado, a fin de hacer que su imperio sea fructífero para la libertad.

La institucionalidad política influye en los recursos del gobierno democrático (poder, consenso, legitimidad, etc.) y en las capacidades funcionales del sistema político (*governance*) de responder a las expectativas y demandas de la economía y la sociedad.

La confianza de los ciudadanos es un dato axial. La materia electoral debe ser comprensible para los ciudadanos. Recordemos que con entusiasmo presentaba Roque Sáenz Peña su reforma política invitando al pueblo a votar. Cuando esto ocurre, como suele suceder en la mayoría de las democracias constitucionales, se cumple con la previsión

de Max Weber: la soberanía reposa en la creencia generalizada sobre una determinada legitimidad.

Todo lo anteriormente expuesto, apunta –en definitiva– al reforzamiento del "debido proceso electoral" como garantía de los derechos políticos. En efecto, en el sistema democrático, las elecciones cumplen un rol fundamental, pues mediante ellas el pueblo pone en ejercicio su soberanía a efectos de constituir directa o indirectamente a las autoridades de la Nación. En este sentido, debe destacarse que los derechos de participación política tienen un lugar eminente en la articulación de la democracia representativa, cuya esencia radica en el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos y elegir libremente a sus gobernantes (cf. CNE ,Fallos: 4887:12 y Expte. CNE Nº 3451/2014/CA1, "Procuración Penitenciaria de la Nación y otro c/Estado Nacional - Ministerio del Interior y Transporte s/amparo - Acción de Amparo Colectivo (Inconstitucionalidad arts. 12 y 19 inc. 2 C.P. y 3 inc. e, f y g C.E.N.)", sentencia del 24/05/2016).

En síntesis, se requiere de cambios constantes en favor de la confianza y la transparencia, que aseguren la legitimidad del sufragio como piedra angular de la democracia. Por ello, resulta necesario que el sistema sea confiable y creíble para que los ciudadanos depositen en él sus creencias, sus convicciones democráticas y su fe en la República y las instituciones. Los poderes políticos deben saber comprenderlos para que el pueblo siga queriendo votar.

La soberanía popular tiene como único titular al pueblo de la Nación y no puede ser transferida, sino debidamente resguardada en el marco de los derechos de participación política que enumeran la Constitución Nacional y los tratados de derechos humanos. Desde la justicia electoral, seguiremos poniendo nuestros mejores esfuerzos, como siempre se ha hecho, para fortalecer la legitimidad de nuestros procesos electorales y la calidad de nuestra democracia.

La “fase” digital en tiempos de Justicia Abierta

Alejandro Fernández*

Introducción

La aparición del concepto de “Justicia Abierta” se sucede como una instancia superadora e innovadora con relación a los procesos de tecnologización de la administración pública. No se trata ya simplemente de lograr una Justicia que responda a los estándares internacionales mínimos de eficiencia administrativa que siguen de la incorporación de tecnología. Significa esencialmente un cambio de concepción en cómo se establece la relación entre la justicia como poder público y la sociedad. Esa relación se transforma con la concepción de apertura y allí la tecnología ocupa un rol esencial. La tecnología es requisito y condición de posibilidad para lograr una Justicia Abierta.

Los procesos de tecnologización han atravesado “eras” y a cada una de ellas le suele corresponder una determinada denominación, en función de cual fuera la característica tecnológica que se destaca en el proceso de innovación.

La primera de ellas fue la electrónica. En esa instancia, el propósito era introducir la tecnología en la administración pública. Generar nuevas formas de administración que permitieran reemplazar esa visión de elefante, con la que se solía caracterizar al Estado en general y a la burocracia, en particular.

De la era electrónica surgirían los primeros portales en línea. Era una forma de visibilizar la gestión, de aproximarse al ciudadano. La particularidad es que aquellas primeras no tendían a la interacción con el ciudadano, usuario habitual de los servicios públicos.

* Abogado (UBA). Magister por la Universidad George Washington. Posee una extensa carrera en la Administración Pública. Actualmente se desempeña como vicepresidente del Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Los clásicos *website* de los gobiernos eran simples plataformas para la difusión de información. La comunicación era unidireccional. Se mantenía la concepción clásica de Estado - ciudadano.

La ola digital trajo aparejado el objetivo de aumentar los niveles de eficiencia en la Administración Pública reduciendo los tiempos de "tramitación". La eficiencia tenía ahora que ver, no sólo con realizar mejor los procedimientos, sino con reducir el tiempo y por ende los costos. Esta mirada sobre la digitalización sería luego superada por un paradigma mucho más extenso toda vez que la introducción de la tecnología modifica la naturaleza de los procesos públicos, sus circuitos y no solamente su medio.

Finalmente, la ola de la apertura haría hincapié sobre la tecnología pero desde una concepción mucho más abarcativa, que supone la construcción de un nuevo modo de relación con la sociedad civil. La idea de Gobierno Abierto aparece entonces como un nuevo paradigma que tiene como ejes principales la transparencia, la participación y la colaboración.[1]

Este proceso da surgimiento al concepto de ecosistema de gobierno abierto como un modelo de gestión pública innovador, que promueve la participación ciudadana a partir de la implementación de mecanismos de co-creación, que implica el desarrollo de iniciativas a partir de una participación activa de los ciudadanos y la sociedad civil, es decir, que tiene como característica principal la transversalidad.[2] Este modelo propone entonces una visión integrada de gobierno, que tiene como fin mejorar la calidad de los servicios públicos, generando relaciones de confianza con el ciudadano y a incrementar su participación en los procesos de toma de decisiones.[3]

La Justicia Abierta se construye sobre la concepción de gobierno abierto y su conceptualización significa avanzar en la consolidación de un "Estado abierto" donde los poderes públicos se redefinen de cara al

1. OGP (Open Government Partnership), 2019. Disponible en: https://www.opengovpartnership.org/

2. Castagnola, Andrea y Herrero, Álvaro, "El ecosistema de Gobierno Abierto en la Ciudad de Buenos Aires: Un modelo generador de cambios", BID, febrero 2019.

3. Alarcón, Anahí, *et al.*, Straface, Fernando, (coord.), *Hacia un Gobierno Abierto: el proceso de adaptación del ODS 16 en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, Buenos Aires, Programa Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD; Montevideo, Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay; Buenos Aires, Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2018.

ciudadano, pero también en la forma en que interactúan entre sí. La independencia que otrora fue considerada y entendida como "aislamiento", en especial en el Poder Judicial como garantía de su imparcialidad hoy se redefine para ser concebida como una independencia e imparcialidad solventada desde el principio básico de rendición de cuentas.

La Justicia desde esta concepción incorpora una visión de transparencia y de poder público con responsabilidad pública que requiere de una modernización profunda. Modernización que sólo puede lograrse a través de la digitalización como herramienta y como sustento de la apertura.

Una justicia para el desarrollo sostenible: digitalización y apertura

En 2015, los países miembros de Naciones Unidas firmaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible que estableció, a través de sus diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), la necesidad de promover el fortalecimiento de instituciones públicas a partir del uso innovador de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación (TIC) y el aprovechamiento de estas herramientas para generar mayor transparencia, rendición de cuentas y brindar un servicio más eficiente y eficaz al ciudadano.[4] Actualmente, tanto los gobiernos nacionales como provinciales tienen el desafío de generar políticas innovadoras que cumplan con estos lineamientos.

En el último tiempo, los gobiernos están atravesando a nivel internacional, procesos de transformación intra-institucionales relacionados con la necesidad de dar respuesta a la exigencia, cada vez más activa, de los ciudadanos de que se garanticen la transparencia, la rendición de cuentas y la creación de mecanismos de colaboración y participación hacia dentro de la Administración Pública.

Las TIC se presentan así como una herramienta clave para lograrlo. Su incorporación ha impactado de manera irreversible en las estructuras organizativas de las instituciones públicas. No sólo cam-

4. Ramírez-Alujas, Álvaro y Naser, Alejandra, "Plan de gobierno abierto. Una hoja de ruta para los Gobiernos de la región", CEPAL, 2017. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36665/4/S1700687_es.pdf

biando la forma en la que los gobiernos interactúan con los ciudadanos sino socavando por completo las antiguas bases y reglas en las que se basaba la burocracia estatal. Un Estado que no logra adaptarse a las nuevas exigencias es un Estado atrasado, que con el tiempo perderá la capacidad de brindar un servicio eficiente y eficaz al ciudadano. En este contexto, poner el foco en el análisis de la digitalización de los poderes estatales se ha vuelto un imperativo.

Para estudiar este fenómeno, es necesario diferenciar los conceptos de "Gobierno Electrónico", "Gobierno Digital" y "Gobierno Abierto". Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) la idea de "Gobierno Electrónico" refiere al uso de las TIC por parte de los gobiernos, particularmente de Internet, como herramienta para lograr un mejor gobierno.[5] En segundo lugar, "Gobierno Digital" refiere a "el uso de las tecnologías digitales como parte integral de las estrategias de modernización de los gobiernos para crear valor público. Se basa en un ecosistema de gobierno digital compuesto por actores gubernamentales, organizaciones no gubernamentales, empresas, asociaciones de ciudadanos e individuos que apoyan la producción de y el acceso a los datos, los servicios y el contenido a través de interacciones con el gobierno".[6] Y "Gobierno Abierto" hace referencia a:

> … un gobierno que abre sus puertas al mundo, co-innova con todos, especialmente con los ciudadanos; comparte recursos que anteriormente estaban celosamente guardados, y aprovecha el poder de la colaboración masiva, la transparencia en todas sus operaciones, y no se comporta como un departamento o jurisdicción aislada, sino como una estructura nueva, como una organización verdaderamente integrada y que trabaja en red.[7]

5. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, (OCDE), "Recommendation of the Council on Digital Government Strategies", en *Public Governance and Territorial Development Directorate*, 2014. Disponible en: http://www.oecd.org/gov/digital-government/Recommendation-digitalgovernment-strategies.pdf

6. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, (OCDE), "Revisión del gobierno digital en Argentina. Acelerando la digitalización del sector público, hallazgos claves", 2018, p. 3. Disponible en: https://www.oecd.org/gov/digital-government/digital-government-review-argentina-key-findings-2018-es.pdf

7. Ramírez-Alujas, Álvaro y Naser, Alejandra, "Plan de gobierno abierto. Una hoja de ruta para los Gobiernos de la región", *op. cit.*, p. 10.

Por otro lado, para analizar las estrategias de Gobierno Digital la OCDE[8] presentó una serie de recomendaciones que pueden agruparse en tres grandes grupos:

1. Apertura y compromiso:
   - Apertura, transparencia e inclusión
   - Involucramiento y participación en un contexto de actores múltiples en la formulación de políticas y la prestación de servicios
   - Creación de una cultura basada en datos
   - Proteger la privacidad y garantizar la seguridad
2. Gobernanza y coordinación:
   - Liderazgo y compromiso político
   - Uso coherente de la tecnología digital en todos los ámbitos de política
   - Marcos organizacionales y de gobernanza efectivos para la coordinación
   - Fortalecer la cooperación internacional con otros gobiernos
3. Capacidades para apoyar la implementación:
   - Desarrollo de casos de negocio claros
   - Capacidades institucionales reforzadas
   - Contratación de tecnologías digitales
   - Marco legal y normativo

Además, OCDE[9] destaca facilitadores clave del gobierno digital:

a. Impulsado por los ciudadanos: grado en que los gobiernos adaptan enfoques y toman medidas para permitir que los usuarios de sus servicios determinen sus propias necesidades.
b. Proactividad: grado en que un gobierno llega al público sin esperar reaccionar a solicitudes formales, incluyendo: divulgación de datos, prestación de servicios a los usuarios antes de ser solicitados, gobiernos que buscan proactivamente retroalimentación por parte de los ciudadanos sobre la calidad de los servicios y permitir que los ciudadanos accedan a información sobre servicios públicos en tiempo real.

8. OCDE, "Recommendation of the Council on Digital Government Strategies", *op. cit.*
9. OCDE, "Revisión del gobierno digital en Argentina. Acelerando la digitalización del sector público, hallazgos claves", *op. cit.*

c. Basado en datos: grado en que un gobierno informa y aborda el diseño, la entrega y el control de políticas y servicios públicos a través de la gestión y el uso de datos.
d. Digital por diseño: grado en que un gobierno incorpora todo el potencial de las tecnologías digitales para la formulación y diseño de políticas y servicios públicos.
e. El gobierno como una plataforma: grado en que los gobiernos utilizan las tecnologías y los datos para aprovechar la creatividad de la población y crear colaboraciones para abordar los desafíos de la política.
f. Abierto de forma predeterminada: grado en que un gobierno utiliza las tecnologías digitales para: comprometerse y colaborar con todos los actores y recopilar información para formular políticas más colaborativas, compartir datos en formatos abiertos y abrirse al conocimiento externo para co-diseñar sus procesos.

Si se aplican las definiciones antes mencionadas al ámbito de la Justicia, es posible hablar de "Justicia Electrónica", "Justicia Digital" y "Justicia Abierta". Podría decirse entonces que al hablar de "Justicia Electrónica" se hace referencia a la incorporación de las TIC al Poder Judicial como herramienta clave para lograr un servicio de Justicia más eficiente y eficaz; "Justicia Digital" implica el uso de las TIC como parte integral de estrategias de modernización en la Justicia a partir de la interacción con distintos actores a partir de la construcción de una cultura institucional digital con reglas propias, en la que Internet y las TIC son la clave de este proceso de transformación y "Justicia Abierta" refiere al uso de herramientas y mecanismos innovadores para lograr una justicia transparente, cercana al ciudadano, capaz de rendir cuentas y garantizar la apertura de datos y el acceso a la información.

En este sentido, al analizar el papel de los poderes judiciales en materia de digitalización, se observa que este es un fenómeno que ha crecido en el último tiempo a nivel mundial. Una muestra de ello es que en mayo de 2018 se realizó la tercera edición del encuentro "Justicia Digital" organizado por el Ministerio de Justicia español en el que se discutió la necesidad de digitalizar la Justicia frente a la "revolución digital" que están atravesando las sociedades. Una de las claves que lo demuestra es la incorporación del ODS 16 a la Agenda 2030 de

Desarrollo Sostenible que propone "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", dando relevancia al accionar de la Justicia para lograr sociedades sostenibles y transparentes.

Digitalización en la justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Puntualizando en el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, si bien el proceso de transformación digital se ha iniciado en los tres poderes como respuesta a los nuevos desafíos impuestos por la misma dinámica social, política y económica de la época y a las demandas de la ciudadanía que reclama cada vez más transparencia y deliberación. Sin embargo, este proceso no se ha llevado a cabo de manera homogénea, siendo el Poder Ejecutivo local el que parece llevar la delantera. Sin perjuicio de ello, la Justicia local ha tenido grandes avances en el último tiempo.

Actualmente la Justicia porteña se enfrenta al desafío de fortalecer sus instituciones, promoviendo su transparencia, independencia y eficacia. Según el Informe sobre la Percepción de los Habitantes de la CABA respecto a los niveles de Justicia, sólo el 34,8% conoce la existencia de un Poder Judicial porteño. La percepción que tiene la sociedad sobre la Justicia es en general negativa.

Con respecto a las recomendaciones que realiza OCDE, la Justicia de la Ciudad ha logrado grandes avances en lo que respecta a los tres grandes ejes de análisis. En primer lugar, en lo referente a "apertura y compromiso", los referentes de los distintos organismos que componen el Poder Judicial han mostrado un amplio interés en generar políticas de apertura, transparencia e inclusión, un ejemplo de ello son todas las iniciativas que se promueven como es el caso de las audiencias que se realizan a través de video-conferencias; el uso de *streaming* para transmitir los plenarios del Consejo de la Magistratura; la publicación de sentencias, audiencias, juzgados de turno y licencias por parte de juzgados porteños y la plataforma *web* JusBaires Abierto, que brinda información sobre gestión del Poder Judicial de la CABA y

presenta mecanismos para la participación ciudadana y vehiculiza la demanda y reutilización de información pública. Otra de las iniciativas que promueve la participación es el Laboratorio de Justicia Abierta e Innovación, espacio destinado a optimizar la comunicación del Poder Judicial, facilitar el acceso a la información jurídica a los ciudadanos y establecer prácticas de apertura sobre los procesos.

Con respecto al eje de "gobernanza y coordinación", el Poder Judicial porteño ha estimulado el trabajo conjunto entre actores múltiples tanto del sector público como privado y de organizaciones de la sociedad civil, para generar políticas que promuevan una gobernanza digital eficiente y eficaz, y mostrando compromiso político por parte de los distintos referentes. Por último, en referencia a las "capacidades para apoyar la implementación", relacionadas con la contratación de tecnologías digitales y el marco legal y normativo se pueden mencionar distintos ejemplos como la firma digital que permite garantizar la integridad de los documentos digitales del Poder Judicial porteño, brindando seguridad en el intercambio de información jurídica, promoviendo la despapelización y garantizando la reducción de costos y tiempo en el procesamiento de la información. Se puede mencionar también la implementación del Sistema EJE (Expediente Judicial Electrónico) cuyo objetivo es terminar con el clásico expediente en soporte papel, proponiendo en cambio la adaptación del proceso judicial a las nuevas tecnologías. Esta herramienta permite acceder a la información de manera ágil y segura, ahorrando tiempo, evitando el consumo de papel y reduciendo costos operativos. Otro ejemplo es el desarrollo del Sistema SEA (SISTEA) como política de modernización del sistema de gestión judicial y acción central para la despapelización que permite el seguimiento de expedientes y actuaciones administrativas.

Todas estas acciones permiten que avancemos hacia un servicio ágil y eficiente de justicia, próximo a los ciudadanos y que garantice el pleno ejercicio y vigencia de sus derechos. La justicia porteña es una justicia joven, capaz de adaptarse a los desafíos actuales y que pretende mejorar y ampliar las herramientas de acceso a la justicia, transparencia y fortalecimiento y calidad institucional a partir del uso de las TIC. Sin embargo, queda todavía un largo camino por recorrer. Si se analizan los facilitadores claves mencionados anteriormente, se puede observar que queda mucho trabajo por hacer para poder hablar de

la existencia de una Justicia Digital. El mayor desafío en este sentido es lograr involucrar a los ciudadanos a través de mecanismos de colaboración que permitan abordar los desafíos de la política.

Agenda 2030 en la justicia porteña

Desde el Consejo de la Magistratura de la CABA, se inició a mediados de 2017 un proceso de involucramiento del Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires a los lineamientos de la Agenda 2030, a partir de la Iniciativa "Justicia para el Desarrollo Sostenible" en coordinación con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), con el objeto de garantizar el pleno ejercicio y vigencia de los derechos de los ciudadanos a partir de una justicia orientada al desarrollo sostenible. En este marco, se realizó un relevamiento de todas las actividades, programas e iniciativas que se llevan adelante desde el Poder Judicial porteño y que están en línea con lo establecido en la Agenda.

ODS	Meta	Contribución	Área responsable
1 FIN DE LA POBREZA	1.4 Garantizar que todos los hombres y mujeres tengan los mismos derechos a los recursos económicos y acceso a los servicios básicos, la propiedad y el control de la tierra y otros bienes	Extensión del Programa de Difusión e Inclusión - Comedores Infantiles	Consejo de la Magistratura de la CABA - Secretaría de Coordinación de Políticas Judiciales
3 SALUD Y BIENESTAR	3.8 Lograr la cobertura sanitaria universal, incluida la protección contra los riesgos financieros, el acceso a servicios básicos de salud de calidad y el acceso a medicamentos y vacunas inocuos, eficaces, asequibles y de calidad para todos	Actividades en colaboración con el Banco Comunitario de Medicamentos de la Fundación Tzedaká	Consejo de la Magistratura de la CABA
	3.13 Reforzar la capacidad de todos los países, en particular los países en desarrollo, en materia de alerta temprana, reducción de riesgos y gestión de los riesgos para la salud nacional y mundial	Curso básico de RCP y capacitación en el uso de cardiodesfribiladores Programa de Prevención y Abordaje de Consumos Problemáticos con Impacto en el Ámbito Laboral	Consejo de la Magistratura de la CABA - Dirección General de Factor Humano Consejo de la Magistratura de la CABA - Dirección General de Factor Humano

4 EDUCACIÓN DE CALIDAD	4.2 Garantizar que niñas y niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y educación preescolar de calidad, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria	Programa de Voluntariado en la Justicia Proyecto Teatro de Papel, Una función Justa	Consejo de la Magistratura de la CABA Consejo de la Magistratura de la CABA - Dirección de Acceso Comunitario a la Justicia
	4.3 Asegurar el acceso a condiciones de igualdad para todos los hombres y las mujeres a formación técnica, profesional y superior de calidad, incluida la enseñanza universitaria	Programa de Desarrollo Educativo y Orientación Profesional Proyecto de creación de la Escuela de Formación Interdisciplinaria	Consejo de la Magistratura de la CABA - Dirección General de Factor Humano Consejo de la Magistratura de la CABA
	4.4 Aumentar el número de jóvenes y adultos que tienen las competencias necesarias, en particular técnicas y profesionales, para acceder al empleo, el trabajo decente y el emprendimiento	Programa para que ingresen los mejores promedios de la UBA al PJCABA Programa "Educación para Adultos del Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires"	Consejo de la Magistratura de la CABA - Comisión de Fortalecimiento y Planificación Estratégica Poder Judicial de la CABA
	4.5 Eliminar las disparidades de género en la educación y garantizar el acceso igualitario de las personas vulnerables, incluidas las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los niños en situaciones de vulnerabilidad, a todos los niveles de enseñanza y la formación profesional	Programa de Inclusión Laboral	Consejo de la Magistratura de la CABA - Oficina de atención e integración de personas con discapacidad
	4.9 Para el 2020, aumentar a nivel mundial el número de becas disponibles para países en desarrollo	Programa de becas CMCABA Convenio de Becas Fulbright - CMCABA	Consejo de la Magistratura de la CABA - Centro de Formación Judicial Consejo de la Magistratura de la CABA - Unidad de Implementación de Programas Especiales
5 IGUALDAD DE GÉNERO	5.2 Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación.	Licencia por Violencia de Género Oficinas de atención a la víctima Centro de Justicia de la Mujer de la Ciudad (CJM)	Poder Judicial de la CABA Oficina de Mujer y Violencia Doméstica Poder Judicial de la CABA

	5.5 Velar por la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles de la adopción de decisiones en la vida política, económica y pública.	Lactario	Consejo de la Magistratura de la CABA
	5.9 Adoptar y fortalecer políticas acertadas y leyes aplicables para promover la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas a todos los niveles.	Observatorio de Género Programa permanente en Género y Derecho del CMCABA Talleres de Altas Autoridades sobre estándares nacionales e internacionales en temas de Género Plan SENDA de Justicia y mujeres en situación de violencia	Consejo de la Magistratura de la CABA Consejo de la Magistratura de la CABA Consejo de la Magistratura de la CABA Consejo de la Magistratura de la CABA - Secretaría de Asuntos Institucionales
8 TRABAJO DECENTE Y CRECIMIENTO ECONÓMICO	8.8 Proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y protegido para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios.	Programa de Responsabilidad Social en la Justicia de la Ciudad Programa de Prevención de la Violencia Laboral Regularización de personal Grupo de trabajo sobre Responsabilidad Familiar Corporativa Oficina de Coordinación Institucional	Consejo de la Magistratura de la CABA - Unidad de Implementación de Programas Especiales Consejo de la Magistratura de la CABA Comisión de selección de integrantes de la Magistratura y del Ministerio Público Consejo de la Magistratura de la CABA - Unidad de Implementación de Programas Especiales Consejo de la Magistratura de la CABA - Dirección General del Factor Humano
10 REDUCCIÓN DE LAS DESIGUALDADES	10.2 Potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todos, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición	Programa de Acceso Comunitario a la Justicia Campaña "Arropar Derechos"	Consejo de la Magistratura de la CABA - Dirección de Acceso Comunitario a la Justicia Consejo de la Magistratura de la CABA - Secretaría de Coordinación de Políticas Judiciales

		Programa de Difusión de Políticas contra la Discriminación	Consejo de la Magistratura de la CABA - Secretaría de Asuntos Institucionales
		Campaña "Indocumentados Cero"	Consejo de la Magistratura de la CABA - Secretaría de Asuntos Institucionales
		Plan de Accesibilidad y Sustentabilidad CM CABA	Consejo de la Magistratura de la CABA
		Concurso: I Concurso Artístico "Discapacidad y Derechos"	Consejo de la Magistratura de la CABA - Oficina de Atención e Integración de Personas con Discapacidad
		Oficina de Prevención y Seguimiento de Factores de Riesgo, Problemática de Relaciones Laborales y Gabinete de Acompañamiento Terapéutico	Consejo de la Magistratura de la CABA - Dirección General de Factor Humano
12 PRODUCCIÓN Y CONSUMO RESPONSABLE	12.5 Disminuir de manera sustancial la generación de desechos mediante políticas de prevención, reducción, reciclaje y reutilización	Departamento de Promoción de Políticas de Reciclaje	Consejo de la Magistratura de la CABA - Secretaría de Asuntos Institucionales
		Programa de Reciclado de la Fundación Garrahan en los edificios judiciales.	Consejo de la Magistratura de la CABA
		Colaboración con la Fundación "Chacras de Buenos Aires - desarrollo humano sustentable y crecimiento constructivo."	Consejo de la Magistratura de la CABA - Programa de Voluntariado
16 PAZ, JUSTICIA E INSTITUCIONES SÓLIDAS	16.2 Poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niño calidad para todos	Plan de acción "Violencia en la Red"	Consejo de la Magistratura de la CABA - Coordinación General de Gestión y Calidad
		Cibercuidate	Consejo de la Magistratura de la CABA - Secretaría de Asuntos Institucionales
	16.3 Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos	Programa de Acceso Comunitario a la Justicia	Consejo de la Magistratura de la CABA - Dirección de Acceso Comunitario a la Justicia
		Unidad de implementación de justicia vecinal	Consejo de la Magistratura de la CABA - Secretaría de Coordinación de Políticas Judiciales

		Unidad de implementación de Justicia por Jurados	Consejo de la Magistratura de la CABA - Secretaría de Coordinación de Políticas Judiciales
		Oficina de Acceso a la Justicia	Consejo de la Magistratura de la CABA - Secretaría de Coordinación de Políticas Judiciales
		Glosario Jurídico en Lenguaje Claro - Plan de Equidad Territorial	Consejo de la Magistratura de la CABA - Secretaría de Coordinación de Políticas Judiciales
		Programa “Gestión Judicial medible y colaborativa”	Consejo de la Magistratura de la CABA - Secretaría de Coordinación de Políticas Judiciales
		Plan Piloto: Fortalecimiento de la mejora continua de la gestión judicial	Consejo de la Magistratura de la CABA - Secretaría de Coordinación de Políticas Judiciales
		Programa “La Justicia y la Escuela”	Consejo de la Magistratura de la CABA - Secretaría de Asuntos Institucionales
		Programa “La Justicia con Vos”	Consejo de la Magistratura de la CABA - Secretaría de Asuntos Institucionales
		Programa “Cultura y Derechos”	Consejo de la Magistratura de la CABA - Secretaría de Asuntos Institucionales
		Políticas de Asistencia Jurídica a la Comunidad (AJUC)	Consejo de la Magistratura de la CABA - Secretaría de Asuntos Institucionales
	16.6 Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas	Oficina de Registro de Organizaciones No Gubernamentales (ONG)	Consejo de la Magistratura de la CABA - Dirección de Relaciones con la Comunidad
		Acción Proyecto “EJE”: Expediente Judicial Electrónico	Consejo de la Magistratura de la CABA - Dirección General de Informática y Tecnología
		Plan de Gobierno Abierto	Consejo de la Magistratura de la CABA - Secretaría de Planificación
		Ley de Ética Pública	Consejo de la Magistratura de la CABA

		Iniciativa "Justicia para el Desarrollo Sostenible"	Consejo de la Magistratura de la CABA - Coordinación General de Gestión y Calidad
		Iniciativa "Justicia Abierta"	Consejo de la Magistratura de la CABA
		Certificación de Gestión de Calidad. Normas ISO 9001/2015	Consejo de la Magistratura de la CABA - Dirección de Calidad Institucional
	16.10 Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales	Jusbaires Abierto	Consejo de la Magistratura de la CABA
		Implementación de la Ley de Acceso a la Información en el Poder Judicial	Consejo de la Magistratura de la CABA
		Laboratorio de Justicia Abierta e Innovación	Consejo de la Magistratura de la CABA - Secretaría de Planificación

Los principios fundamentales para lograr una "Gobierno Abierto" y por tanto, una "Justicia Abierta" son la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la tecnología e innovación.[10] Es por ello que, tal como se observa en el cuadro anterior, desde la Justicia porteña se trabaja activamente sobre estos ejes y se intentan adaptar todas las iniciativas a ellos. Poder pensar una Justicia desde la perspectiva del desarrollo sostenible es una oportunidad para desarrollar mecanismos que garanticen una justicia más transparente. La innovación, cooperación y coordinación entre los actores se presentan entonces como puntos claves para pensar el futuro de la Justicia.

Conclusión

La justicia porteña está atravesando actualmente un proceso de transformación desde una Justicia Electrónica hacia una Justicia Digital. Sin embargo, es necesario destacar que la incorporación de tecnologías en los procesos y estructuras político-administrativas no

10. Ramírez-Alujas, Alvaro; Dassen, Nicolás, "Vientos de cambio II. Avances y desafíos de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe", Washington, DC, BID, mayo 2016.

implica, necesariamente, que se produzcan verdaderas transformaciones de la Administración Pública y de las formas de participación ciudadana. Para que se produzca un cambio real la incorporación de las TIC, el proceso debe estar acompañado por una modificación profunda en la cultura organizacional e institucional y fundamentalmente debe existir consenso y decisión política para hacerlo efectivo. Esto implica el paso de una Justicia Electrónica a una Justicia Digital.

En este sentido, el avance de las reformas institucionales en el Poder Judicial hacia una mayor transparencia y el desarrollo de mecanismos y herramientas que promuevan la eficiencia y eficacia de los organismos es un fenómeno inminente. El uso de la TIC son una clave fundamental para la implementación de políticas transparentes, que a partir de ello nuestras instituciones aumentaran los niveles de confianza en los ciudadanos, esto constituye un gran desafío para todos los actores de la justicia porteña.

Bibliografía

ALARCÓN, Anahí *et al.*, STRAFACE, Fernando (coord.), *Hacia un Gobierno Abierto: el proceso de adaptación del ODS 16 en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires,* Buenos Aires, Programa Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD; Montevideo, Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay; Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2018.

CASTAGNOLA, Andrea y HERRERO, Álvaro, "El ecosistema de Gobierno Abierto en la Ciudad de Buenos Aires: Un modelo generador de cambios", BID, febrero 2019.

KAUFMAN, Ester, "E-gobierno en Argentina: crisis, burocracia y redes", en ARAYA DUJISIN, Rodrigo y otros, *América Latina Puntogob. Casos y tendencias en Gobierno Electrónico,* Chile, Ed. FLACSO Chile, 2004.

OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP (OGP), 2019. Disponible en: https://www.opengovpartnership.org/

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE), "Recommendation of the Council on Digital Government Strategies", en *Public Governance and Territorial Development Directorate*, 2014. Disponible en: http://www.oecd.org/gov/digital-government/Recommendation-digitalgovernment-strategies.pdf

_____, "Revisión del gobierno digital en Argentina. Acelerando la digitalización del sector público, hallazgos claves", 2018. Disponible en: https://www.oecd.org/gov/digital-government/digital-government-review-argentina-key-findings-2018-es.pdf

PIANA, Ricardo S, "Midiendo la retórica. Un estudio práctico sobre participación y tecnologías", Mimeo, 2006.

RAMÍREZ-ALUJAS, Álvaro y DASSEN, Nicolás, "Vientos de cambio II. Avances y desafíos de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe", Washington, D.C, BID, mayo 2016.

RAMÍREZ-ALUJAS, Álvaro y NASER, Alejandra, "Plan de gobierno abierto. Una hoja de ruta para los Gobiernos de la región", CEPAL, 2017. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36665/4/S17 00687_es.pdf

VATTIMO, Gianni, *La sociedad transparente*, Barcelona, Paidós, 1990.

WEIL, Pascale, *La comunicación global. Comunicación Institucional y de Gestión*, Barcelona, Paidós, 1992.

WHITAKE, Reg, *El fin de la privacidad*, Barcelona, Paidós, 1999.

Principios para una Justicia Abierta. La importancia de los datos personales en los procesos de apertura

Paula Mariana Rómulo*

La transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana son los ejes centrales del Gobierno Abierto, concepto que ha evolucionado hacia un Estado abierto en tanto y en cuanto se implementan estas acciones a todos los niveles y poderes del Estado. Así, se manifiestan expresiones como Parlamento Abierto o Justicia Abierta como representaciones concretas en el mismo sentido, ya que demuestran la voluntad y acción de hacer más transparente la gestión pública y el incremento de la participación ciudadana.

El término "Estado abierto" alude a un fenómeno común:

> ... la voluntad formalmente expresada por parte de gobiernos, parlamentos, cortes de justicia, organismos de control público u otras instituciones estatales o paraestatales de promover la apertura de sus repositorios de datos, el acceso ciudadano a la información, la participación social en las distintas fases del ciclo de las políticas públicas, la rendición de cuentas y, en general, el control de la gestión pública por parte de la ciudadanía.[1]

Sin embargo, Oszlak estima que no deberá proponerse un concepto definitivo, sino que su evolución deberá revisarse en tanto los avances se reflejen en planes y decisiones de apertura de los países en los demás poderes del Estado. La medida de los avances, entiende él,

* Abogada (UBA). Especialista en Derecho Informático. Docente y Coordinadora académica de la carrera de Especialización en Derecho Informático y del Programa de Actualización en "El Derecho a la Privacidad y la Protección de Datos Personales", Facultad de Derecho (UBA). Especialista universitaria en Reglamento General de Protección de Datos de la Universidad UNED. Actualmente se desempeña en el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad en la Oficina de Trasparencia y Acceso a la Información Pública.

1. Oszlak, Oscar, "La noción de Estado abierto en el contexto de América Latina y el Caribe", en *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*, CEPAL N° 144, Capítulo XI, 2013, p. 214.

dependerá de un cambio cultural profundo y la tecnología podrá contribuir a dar impulso. Destaca dos grandes protagonistas de la transformación: los responsables del Estado y los ciudadanos.

Las estrategias basadas en la innovación que se plantean los Estados pretenden transformar los modelos tradicionales de la gestión pública utilizando las tecnologías de la comunicación como herramienta para generar proximidad con la ciudadanía. Dentro de sus planes de acción, se proponen objetivos cocreados, en los que se involucran y receptan las demandas desde la propia planificación para promover políticas públicas participativas y transparentes que permitan el control por parte de los ciudadanos.

Datos abiertos

Los datos abiertos constituyen una herramienta que favorece la transparencia y el acceso a la información pública, a la vez que fomenta la participación ciudadana y la rendición de cuentas. Implementar procesos de apertura de datos implica también pensar en una publicación proactiva de la información en poder del Estado, cuyo acceso no se encuentre limitado a formatos. Esto permite que los interesados accedan a la información y realicen sus propias consultas de acuerdo con sus intereses en la búsqueda.

Mucho se ha analizado la progresividad en los diferentes formatos de publicación y su implicancia aunque debemos recordar que, para que un dato sea considerado abierto, debe cumplir con los siguientes parámetros:[2]

- Disponibilidad y acceso: la información debe estar disponible como un todo, preferiblemente descargable en Internet y a un costo razonable de reproducción. Además, la información debe estar disponible en una forma conveniente y modificable.
- Reutilización y redistribución: los datos deben ser provistos bajo términos que permitan reutilizarlos y redistribuirlos, e incluso integrarlos con otros conjuntos de datos.
- Participación universal: todos deben poder utilizar, reutilizar y redistribuir la información. No debe haber discriminación

2. Disponible en: http://opendatahandbook.org/guide/es/what-is-open-data

alguna en términos de esfuerzo, personas o grupos. Restricciones "no comerciales" que prevendrían el uso comercial de los datos o restricciones de uso para ciertos propósitos (por ejemplo, sólo para fines educativos) no son permitidas.

La Carta Internacional de Datos Abiertos para los Gobiernos,[3] adoptada por cincuenta y cuatro gobiernos nacionales, ciudades y gobiernos locales,[4] define seis principios como base para el acceso a los datos, su publicación y uso, definidos como abiertos por defecto, oportunos y exhaustivos, accesibles y utilizables, comparables e interoperables para mejorar la gobernanza –gobernabilidad– y la participación ciudadana, así como para el desarrollo incluyente y la innovación. Los objetivos principales son: fomentar una mayor coherencia, adoptar e implementar los principios de datos abiertos, y establecer estándares y buenas prácticas en distintas instituciones, gobiernos nacionales y locales alrededor del mundo.

Estas caracterísiticas han sido adoptadas por el Índice Global de Datos Abiertos (GODI),[5] que es administrado por el Open Knowledge International. Su metodología permite una evaluación del estado de los datos abiertos para países y ciudades a nivel global, partiendo de una pregunta: ¿cómo publican los gobiernos de todo el mundo los datos abiertos? El Open Data Barometer es un estudio producido por World Wide Web Foundation que evalúa el impacto de las iniciativas de datos abiertos en el mundo, analiza tendencias globales y proporciona datos comparativos de países y regiones. Su primera edición se realizó en octubre de 2013 y en su cuarta edición[6] se incluyó la evaluación del desempeño de los gobiernos en el cumplimiento de los principios de la Carta de Datos Abiertos.

3. Disponible en: https://opendatacharter.net/principls-es/

4. Países que adoptaron la Carta. Disponible en https://opendatacharter.net/adopted-by-countries-and-cities/

5. Disponible en: https://index.okfn.org/ ; http://index.okfn.org/methodology; resultados Ciudades Argentina: http://ar-cities.survey.okfn.org/

6. Disponible en: https://opendatabarometer.org/4thedition/report/. Se evaluaron 1725 conjuntos de datos de 15 sectores diferentes a través de 115 países. Metodología: https://opendatabarometer.org/4thedition/methodology/

La Alianza para el Gobierno Abierto (AGA)[7] es una iniciativa global que surgió en septiembre de 2011 con el fin de proveer una plataforma internacional para reformadores locales comprometidos para que sus gobiernos rindan cuentas, sean más abiertos y mejoren su capacidad de respuesta a los ciudadanos. Actualmente, está integrada por más de setenta países y veinte ciudades que buscan promover los principios fundamentales del gobierno abierto, centrados en cuatro aspectos:

- Transparencia: la información sobre las decisiones y el quehacer gubernamental debe ser abierta, completa, oportuna, gratuita y de fácil acceso para el público. Ello supone que los datos públicos deben cumplir con parámetros y estándares comúnmente reconocidos, tales como estar disponibles en formatos brutos, susceptibles de ser procesados, y encontrarse accesibles a través de herramientas tecnológicas y de comunicación.
- Participación ciudadana: los gobiernos deberán buscar que la ciudadanía se interese e involucre en el debate público, proveyendo los canales apropiados (a través de información y espacios de consulta) y mediante contribuciones que conduzcan a una gobernanza más efectiva, innovadora, responsable y que atienda las necesidades de la sociedad.
- Rendición de cuentas: supone la existencia de normativas, procedimientos y mecanismos para que los servidores públicos justifiquen sus acciones, reaccionen a requerimientos y/o críticas que se les planteen y asuman la responsabilidad por sus actos u omisiones, o cuando se apartan de la normativa o de los compromisos asumidos.
- Innovación y tecnología: los gobiernos han aceptado y hoy se adhieren a constatar la importancia de proveer a la ciudadanía un acceso cada vez más abierto a las nuevas tecnologías; asumen el relevante rol que ellas tienen en la innovación, así como la de aumentar la capacidad de los ciudadanos en el uso que de ellas hacen.

La visión de la Alianza para el Gobierno Abierto busca que, de manera sostenida, un mayor número de gobiernos se comprometan a ser más

7. Disponible en: https://www.opengovpartnership.org/. Principios fundamentales: https://biblioguias.cepal.org/EstadoAbierto/AGA

transparentes, rendir cuentas y ser más proactivos ante las necesidades ciudadanas. Además, busca mejorar la calidad de las políticas y servicios públicos, así como el nivel y alcance de la participación ciudadana.

A su vez, la misión de la AGA es proveer una plataforma internacional para conectar, empoderar y alentar a los reformadores nacionales comprometidos con la transformación del gobierno y la sociedad a través de la apertura. También introduce un mecanismo de política nacional (el proceso de elaboración del Plan de Acción) mediante el cual se alienta a que el gobierno y la sociedad civil establezcan un diálogo permanente en el diseño, ejecución y seguimiento de las reformas de gobierno. En términos prácticos, se enumeran cuatro objetivos estratégicos:

I. mantener el liderazgo y compromiso de alto nivel referente a la AGA;
II. apoyar a reformadores locales proveyéndoles experiencia técnica y casos de éxito;
III. fomentar la participación de un grupo diverso de ciudadanos y sociedad civil en la AGA;
IV. asegurar que los países rindan cuentas referentes a los avances en el cumplimiento de compromisos en sus Planes de Acción de OGP, a través del Mecanismo de Revisión Independiente (MRI).[8]

Argentina es parte de la Alianza para el Gobierno Abierto y participa activamente en los planes de acción. Actualmente, se encuentra desarrollando su III Plan de Acción.[9] Asimismo, nuestro país ha sido recientemente seleccionado para ejercer la vicepresidencia, cuyo mandato es de tres años, a partir de octubre de 2018.

En el ámbito de la Ciudad se realizaron las actividades para el desarrollo de las iniciativas a través de los ejes de gobierno abierto, bajo la metodología de debate, participación y cocreación de los compromisos. En estos espacios se busca la representación de todos los sectores con el fin de arribar a acciones concretas para su desarrollo que se vean reflejadas

8. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe. Un gobierno abierto centrado en el ciudadano". Disponible en: https://www.cepal.org/es/publications

9. Presidencia de la Nación, Ministerio de Modernización, "Argentina Plan de Acción". Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/digital_-_tercer_plan_de_accion.pdf

en los compromisos medibles que conforman el II Plan de Acción (2018-2020). Estos compromisos se desarrollaron en cuatro ejes temáticos:

a. innovación, transparencia y participación;
b. ciudad a escala humana y disfrute;
c. integración social y convivencia;
d. género y gobierno abierto.

Justicia Abierta

La Justicia Abierta surge de la extensión de la filosofía de los principios de Gobierno Abierto al ámbito de la administración de justicia. Promueve el ejercicio y defensa de los derechos, el acceso a una justicia de calidad, comprensible, oportuna, transparente y participativa, se sirve de la innovación y las ventajas de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC). Además, debe garantizar la rendición de cuentas y el acceso a la información.

La Agenda 2030 para el desarrollo sostenible tiene una relación directa con la justicia, reflejada en su objetivo 16: "Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas".

La Agenda está compuesta por 17 objetivos de desarrollo sostenible (ODS) y 169 metas, y fue aprobada en septiembre de 2015 en la Cumbre del Desarrollo Sostenible. Los Estados miembros de las Naciones Unidas se comprometieron a movilizar los medios necesarios para su implementación. Se trata de un plan de acción a favor de las personas, el planeta y la prosperidad, que también tiene la intención de fortalecer la paz universal y el acceso a la justicia.

La UNESCO fue designada como órgano responsable para el monitoreo de la décima meta que plantea el objetivo 16: "Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales". Como parte de su línea de trabajo, ha desarrollado para los operadores de justicia de Iberoamérica la "Guía sobre la Agenda 2030 para el desa-

rrollo sostenible", que hace énfasis en los ODS 16.[10] En ella resalta los aportes de la justicia en cada una de las metas que componen este objetivo e identifica, a partir de testimonios, los desafíos que enfrentan los sistemas de justicia de la región.

La Cumbre Judicial Iberoamericana[11] resaltó, en su Declaración de San Francisco de Quito, su compromiso con los objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030, principalmente su relación con el objetivo citado. Establece que, si bien los ODS no son jurídicamente obligatorios, se espera que los Estados los adopten como propios, por los que existe la responsabilidad primordial del seguimiento y examen de los progresos conseguidos para su cumplimiento. Para esto, es necesario contar con datos de calidad, accesibles y oportunos. Las actividades regionales de seguimiento y examen se basarán en análisis llevados a cabo a nivel nacional y contribuirán al seguimiento y examen a nivel mundial. Para ello, acordaron:

- Instar a los sistemas judiciales iberoamericanos a tomar en consideración e incorporar las metas del objetivo 16 en la generación de políticas públicas;
- Propiciar la incorporación de los ODS en los instrumentos de planificación y programación orientadas a mejorar el acceso a la justicia de todas las personas;
- Promover la difusión de las metas establecidas en el objetivo 16 y la apropiación de ellas por parte de la sociedad.

En el marco de las acciones promovidas por la Cumbre Iberoamericana, se han destacado otros objetivos que establecen metas vinculados a Justicia. Estos son:

> 5.5. Asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública...

10. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Oficina Regional de Ciencias de la UNESCO para América Latina y el Caribe, "Cuadernos de Discusión de Comunicación e Información", Montevideo, 2017. Disponible en: http://unesdoc.unesco.org/images/0025/002549/254960s.pdf

11. XIX Cumbre Judicial Iberoamericana Asamblea Plenaria, Quito, del 18/04/2018 al 20/04/2018. Disponible en: http://www.cumbrejudicial.org

> 9. Aumentar el acceso a la tecnología de la información y las comunicaciones y esforzarse por proporcionar acceso universal y asequible a internet en los países…
>
> 10.3. Garantizar la igualdad de oportunidades y reducir la desigualdad de resultados, incluso eliminando las leyes, políticas y prácticas discriminatorias y promoviendo legislaciones, políticas y medidas adecuadas a este respecto…
>
> 17.6. Mejorar la cooperación regional e internacional norte-sur, sur-sur y triangular; aumentar el intercambio de conocimientos y los mecanismos de coordinación mediante la facilitación de la tecnología…
>
> 17.17. Fomentar y promocionar alianzas eficaces en las esferas públicas, público privadas y de la sociedad civil, aprovechando la experiencia y las estrategias de obtención de recursos de las alianzas…
>
> 17.18. Mejorar las capacidades para aumentar significativamente la disponibilidad de datos oportunos, fiables y de gran calidad, desglosados por ingresos, sexo, edad, raza, origen étnico, estatus migratorio, discapacidad, ubicación geográfica y otras características pertinentes en los contextos nacionales…

El grupo de trabajo de Justicia Iberoamericana Abierta estableció los principios y recomendaciones para la promoción de la Justicia Abierta en los poderes, órganos y organismos judiciales iberoamericanos.[12] Este grupo precisa los conceptos de Justicia Abierta, entendida como aquella en la que se aplican los principios de transparencia, participación ciudadana y colaboración para una administración de justicia cercana, confiable y efectiva, con el objeto de promover la paz social. Este concepto lleva implícitos a la persona humana como centro, el respeto a la igualdad de género, la diversidad cultural, étnica y etaria, y la simplificación de los procedimientos, dentro del marco del Estado de derecho. El desarrollo humano requiere que existan las facilidades para el ejercicio y defensa de los derechos, el acceso a una justicia de calidad, comprensible, oportuna, transparente y participativa.

12. Grupo de Trabajo Justicia Iberoamericana Abierta, "Principios y recomendaciones para la promoción de la justicia abierta en los poderes, órganos y organismos judiciales iberoamericanos", Managua, Cumbre Judicial Iberoamericana, septiembre de 2017. Disponible en: http://www.cumbrejudicial.org/iii-ronda-de-talleres/documentacion-posterior-tercera-ronda-edicion-xix/download/205/236/15

La Justicia Abierta además promueve estrategias y mecanismos de rendición de cuentas y de acceso a la información para que las personas puedan ejercer sus derechos, monitorear el desempeño del quehacer institucional y colaborar con la mejora continua de los servicios. Comprende su puesta en práctica por parte de todos los operadores de la administración de justicia y se constituye como un instrumento de servicio público y desarrollo humano.

En nuestro país, la Ley N° 27275 de Acceso a la información pública, en el ámbito nacional, y en la Ciudad, la Ley N° 5784 –modificatoria de la Ley N° 104– establecen obligaciones generales y específicas para cada uno de los poderes del Estado. Nuestra ley local establece que una obligación específica para el Poder Judicial de la Ciudad es mantener actualizada y a disposición del público de manera informatizada:

a. las sentencias definitivas o resoluciones equivalentes, en todas las instancias judiciales, así como los dictámenes del Ministerio Público Fiscal, con omisión de los nombres, en los casos en que no procediere relevarlos por disposición de otras leyes o convenciones internacionales;
b. todas las acordadas y resoluciones administrativas del Tribunal Superior de Justicia, Consejo de la Magistratura y Ministerio Público Fiscal;
c. información sobre concursos, participantes, antecedentes y resoluciones dictadas por la Comisión de Selección de Magistrados, designaciones y audiencias públicas.

El derecho de acceso a la información pública representa una herramienta legal que permite alcanzar la transparencia y también es medio de fiscalización y participación de todos los sectores de la sociedad, lo que permite a la ciudadanía participar en forma proactiva en el diseño de políticas públicas.

El sistema de protección de datos personales. Su importancia en los procesos de apertura de datos. Novedades legislativas

El impacto de las tecnologías de la información ha incrementado el intercambio de datos a un ritmo vertiginoso. Esto, sumado a las

prácticas de apertura de datos implementadas por los Estados y privados, implica establecer criterios sobre los recaudos que deben propiciarse a fin de evitar vulneraciones de los derechos de terceros.

Las leyes de protección de datos, sus normas y procedimientos establecen los lineamientos y principios rectores para el tratamiento de la información. Estas leyes se han visto en la necesidad de ser actualizadas a fin de que respondan ante los cambios producidos por la rapidez de la evolución tecnológica y la globalización, que generan nuevos desafíos para la protección de los datos personales.

En la actualidad, la tecnología permite a los ciudadanos intercambiar fácilmente información sobre sus comportamientos y preferencias, y hacerla pública a nivel mundial a una escala sin precedentes. El progreso tecnológico ha llevado al desarrollo de conjuntos de datos masivos fácilmente verificables y plausibles de ser analizados para buscar patrones o para la adopción de decisiones basadas en algoritmos, que pueden proporcionar una visión sin precedentes sobre el comportamiento humano y la vida privada. A pesar de sus múltiples beneficios, la era digital también plantea desafíos a la privacidad y protección de datos personales.

La Ley N° 25326 de Protección de Datos Personales y Hábeas Data[13] tiene por objeto la protección integral de los datos personales, asentados en archivos, registros, bancos de datos u otros medios técnicos de tratamiento de datos, sean estos públicos o privados. En la actualidad, y tras un proceso de reflexión sobre la necesidad de reforma a través de la plataforma Justicia 2020, un portal abierto y participativo, se llegó a redactar el anteproyecto de reforma de la Ley de Protección de Datos Personales, pendiente de aprobación.[14] Para su elaboración, se identificaron puntos de reflexión en coincidencia con aquellas novedades que aportó el Reglamento General de Protección de Datos (RGPD) de la Unión Europea (UE) N° 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, sancionado el 27 de abril de 2016, relativo a las personas físicas,

13. Ley N° 25326, BO N° 29517 del 02/11/2000. Decreto Reglamentario N° 1558/2001, BO N° 29787 del 03/12/2001. Ley N° 26951 Ley del Registro "No Llame", BO N° 32940 del 05/08/2014.

14. Anteproyecto de ley de protección de datos personales. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/Anteproyecto_reforma_ley_proteccion_de_los_datos_personales_nueva_version.pdf

el tratamiento de datos personales y la libre circulación de estos datos, que derogó la Directiva N° 95/46/CE.

Como parte de un nuevo contexto internacional, tras la entrada en vigencia del RGPD (UE) en mayo de 2018, la Red Iberoamericana (REDIPD) aprobó los Estándares de Protección de Datos Personales para los Estados Iberoamericanos, definidos como:

> Un conjunto de directrices orientadoras para contribuir con iniciativas regulatorias en la región de aquellos países que aún no cuentan con estos ordenamientos, o en su caso, sirvan como referente para la modernización y actualización de las legislaciones existentes.[15]

La Dirección Nacional de Protección de Datos Personales se constituyó como órgano de control y autoridad de aplicación de la Ley N° 25326, de acuerdo con el artículo 29 del Decreto reglamentario N° 1558/01.[16] Esta se encontraba bajo la órbita del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Con la sanción de la Ley N° 27275 de Acceso a la Información Pública y su Decreto reglamentario N° 746/2017 se diseñó una nueva organización institucional,[17] que determinó a la Agencia de Acceso a la Información Pública como la autoridad de aplicación de la Ley de Protección de Datos Personales (Ley N° 25326), con competencia de:

> ... fiscalizar la protección integral de los datos personales asentados en archivos, registros, banco de datos, u otros medios técnicos de tratamiento de datos, sean estos públicos o privados destinados a dar informes, para garantizar el derecho al honor y a la intimidad de las personas, y el acceso a la información que sobre las mismas se registre.

Por tanto, la Agencia de Acceso a la Información Pública debe velar por el cumplimiento de los principios y procedimientos estableci-

15. REDIPD, Estándares de protección de Datos Personales para los Estados Iberoamericanos, XV Encuentro Iberoamericano de Protección de Datos. Disponible en: http://www.redipd.org/noticias_todas/2017/novedades/common/Estandares_Esp_Con_logo_RIPD.pdf#Testo%20en%20espa%C3%B1ol

16. Decreto N° 1558/2001. Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet / anexos/70000-74999/70368/norma.htm

17. Decisión Administrativa N° 1002 del 15 de noviembre de 2017, por la que se aprobó la estructura organizativa de primer nivel. La Agencia de Acceso a la Información Pública quedó conformada por tres direcciones: Dirección de Acceso a la Información Pública, Dirección de Protección de Datos Personales y Dirección de Informática e Innovación; las dos primeras, direcciones nacionales de igual jerarquía.

dos en la ley, garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública, promover medidas de transparencia activa y actuar como autoridad de aplicación de la Ley N° 25326 de Protección de Datos Personales.

Principales reformas del anteproyecto de ley

El análisis de la norma excede los límites de este artículo, por lo que no podrá abordarse el análisis de todos los cambios y modificaciones planteadas. En cambio, nos centraremos en aquellos conceptos vinculados con la gestión de datos personales y su concepción, como aporte para la reflexión de aquellos involucrados en los procesos de apertura de datos en la agenda de transparencia y acceso a la información pública, en los que la protección de los datos personales y su gestión toman relevancia.

Planteamiento de las líneas de análisis para la actualización de la Ley Nº 25326

La necesidad de actualización de nuestra ley de protección de datos personales radica en adecuarla a los nuevos desafíos que impone la evolución de la tecnología para la protección de los datos personales de su titular y en receptar las modificaciones legislativas más modernas incorporando estándares internacionales en la materia.

La Argentina ha sido el primer país de Latinoamérica en ser considerado un país adecuado para la transferencia de datos en los términos de la Directiva N° 95/46, al poseer legislaciones equivalentes de acuerdo a la Decisión C N° 1731 (2003).[18] Las decisiones de adecuación adoptadas en virtud del artículo 25 de la Directiva se verán sometidas a un proceso de revisión hasta el 25 de mayo de 2020, cuando la Comisión podrá tomar la decisión de que se modifiquen, sean suspendidas o derogadas en los casos que se demuestre que no está garantizado el nivel adecuado.

18. Decisión C N° 1731 del 30/06/2003 sobre la adecuación de la protección de los datos personales en Argentina. Disponible en: http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/adequacy/decision-c2003-1731/decision-argentine_en.pdf. Ante la entrada en vigor del Reglamento.

Disposiciones generales: reformulación del objeto de la ley y de las definiciones

Dentro de las líneas de discusión, se planteó la reformulación del objeto puesto que nuestra ley refiere a la protección de las personas físicas y jurídicas, mientras que, en la normativa internacional y latinoamericana, su objeto de protección son las personas físicas exclusivamente.

En la propuesta del anteproyecto se procedió a la reformulación de su objeto excluyendo a las personas jurídicas del alcance de la ley de acuerdo con la línea de la normativa europea –RGPD (UE)–, que en su artículo 1 define el alcance del objeto a las personas físicas. Por su parte, el estándar iberoamericano expresa, como regla general, que serán de aplicación los datos de las personas físicas, salvo que los Estados Iberoamericanos en su legislación nacional dispongan que la información de las personas jurídicas sea salvaguardada acorde a lo establecido en su derecho interno.

En los artículos del anteproyecto se establece que la protección sólo alcanza a las personas físicas, que su objeto es "la protección integral de los datos personales a fin de garantizar el ejercicio pleno de los derechos de sus titulares" (art. 1). El dato personal es definido como "información de cualquier tipo referida a personas humanas determinadas o determinables" (art. 2). Por otra parte, no limita el objeto de protección a que los datos se encuentren asentados en archivos, bases o bancos de datos, sino que el criterio que se adoptó refiere a un:

> ... conjunto organizado de datos personales que sean objeto de tratamiento, electrónico o no, cualquiera que fuere la modalidad de su formación, almacenamiento, organización o acceso. Indistintamente, se le puede denominar también archivo, registro, fichero o banco de datos (art. 2).

Otra línea de análisis de los puntos ha sido ampliar las definiciones actuales para poder incorporar otras, como *dato biométrico*, *dato genético*, *tratamiento transfronterizo de datos* y *consentimiento del interesado*, entre otros, e incorporar las características genéticas en la definición de *datos sensibles*. Según el anteproyecto, los datos sensibles son:

> ... datos personales que afectan la esfera íntima de su titular con potencialidad de originar una discriminación ilícita o arbitraria, en particular, los que revelan origen racial o étnico, opiniones políticas, convicciones religiosas,

filosóficas o morales, participación o afiliación en una organización sindical o política, información referente a la salud, preferencia o vida sexual.

Por su parte, la definición de *base de datos* recepta en su concepto los avances tecnológicos. También se incorporaron conceptos que no se encontraban en la Ley N° 25326, como *grupo económico* o *servicios de la sociedad de la información*, vinculados a la extensión que realiza el reglamento a la protección de datos más allá de su territorio. Asimismo, a partir de la necesidad de incorporar medidas de responsabilidad proactiva por parte de los encargados y responsables de tratamiento es que se incorpora en la lista de nuevas definiciones el concepto de *disociación de datos e incidentes de seguridad*.

En el RGPD (UE) se han ampliado los ejemplos de identificadores, al incorporar los avances de la técnica que permiten hacer identificable a una persona, como los *datos de localización* y *un identificador en línea*. En el mismo sentido, el "estándar" hace referencia a indicadores que permitan hacer identificable a una persona "expresada en forma numérica, alfabética, gráfica, fotográfica, alfanumérica, acústica o de cualquier otro tipo".

Con relación al ámbito de aplicación, el anteproyecto lo amplía entendiendo que la normativa se aplicará en distintos supuestos, inclusive cuando los responsables de tratamiento de los datos no se encuentren establecidos en el territorio nacional y realicen tratamiento de datos de los titulares residentes en la República Argentina (art. 4).

Actualización de los principios generales establecidos en la ley vigente

Se procedió a actualizar los principios generales, como las condiciones del consentimiento para el tratamiento de datos de niñas, niños y adolescentes que no se encuentran protegidos por la normativa actual en forma expresa, ya que al momento de la sanción no existían los servicios de la sociedad de la información. Así, se ha incorporado el artículo 18, que adopta el estándar mínimo de edad del RGPD (UE), que es de trece años (art. 8), para que el tratamiento sea lícito. El anteproyecto dispone que se requiere el consentimiento del titular de la responsabilidad parental o tutela sobre la niña o niño, si es menor de 13 años, y que el responsable

del tratamiento debe realizar esfuerzos razonables para verificar, en tales casos, que el consentimiento haya sido otorgado por aquellos.

Respecto al consentimiento, la novedad en el anteproyecto radica en que es válido el consentimiento tácito. El consentimiento (art. 12) puede ser obtenido de forma expresa o tácita. En la Ley N° 25326 que se pretende actualizar, el principio general es el consentimiento expreso. Seguidamente, intenta determinar los parámetros exigidos para uno u otro tipo de consentimiento, y establece que el único caso en que no procede el consentimiento tácito es en el tratamiento de datos sensibles. En cuanto a su forma de obtención, puede ser dado por escrito, verbalmente, por medios electrónicos o cualquier forma similar que la tecnología permita brindar. Deja librado a las "expectativas razonables del titular del dato" la forma del consentimiento, lo que supone que sea el titular quien esté en condiciones de poder evaluar el impacto que puede provocar el tratamiento de sus datos.

En el RGPD (UE), en cambio, no se aceptan tratamientos sobre la base de un consentimiento tácito, como lo permitía la Directiva derogada. Se especifican dos formas de expresar el consentimiento: mediante una declaración o mediante una acción, por lo que el silencio o la inacción no pueden considerarse como una declaración de consentimiento, sino que tiene que ser un acto afirmativo claro y para unos fines específicos. Reafirmando la posición adoptada por el RGPD (UE), el considerando 171 establece que aquellos tratamientos de datos iniciados antes del 25 de mayo de 2018, basados en un consentimiento que no cumple los requisitos, deben ajustarse a los requerimientos antes de la fecha de entrada en vigor del RGPD (UE) y, de ser necesario, se deberá solicitar al interesado que preste su consentimiento expreso. En definitiva, se exige que el consentimiento sea expreso y que el responsable sea capaz de demostrar el consentimiento del titular para el tratamiento de sus datos.

También se propuso la revisión de los parámetros de licitud del tratamiento y la importancia de incorporar la notificación obligatoria a la autoridad de aplicación en casos de incidentes de seguridad de la información.

En la Ley N° 25326, el principio de licitud se cumple cuando la base de datos respeta el requisito de inscripción en el Registro de bases de Datos en la DNPDP, lo que significa un cambio importante ya que este no es requisito de licitud en el anteproyecto. Tampoco lo es en

el RGPD (UE), por lo que queda demostrado que la inscripción en el registro no cumplió con el fin deseado para la protección de los datos personales establecido por la Directiva derogada.

En el anteproyecto se incorporan principios aplicables relativos al tratamiento de datos, como el principio de minimización de datos (art. 7) y el principio de responsabilidad proactiva (art. 10). Estas medidas refuerzan la protección centrada en la responsabilidad de los encargados y responsables, y de aquellos que realizan tratamiento de datos, quienes están obligados a demostrar el cumplimiento de la ley.

Cuestiones no incorporadas en la ley vigente: normas de responsabilidad demostrada (*accountability*)

Se planteó la necesidad de evaluar cuestiones no incorporadas en la ley vigente, necesarias en la actualidad debido al contexto global. Sin embargo, a los fines de establecer una relación con las actividades de aperturas de datos, debemos tener presentes las obligaciones introducidas, respecto de los responsables y encargados de tratamiento, de poder demostrar la adopción de medidas de cumplimiento combinadas con principios de transparencia y trazabilidad que permitan identificar y documentar las medidas implementadas por una organización para cumplir con los requisitos de tratamiento de datos personales. No sólo el deber del responsable del tratamiento de cumplir con la norma, sino también poder demostrarlo a la autoridad de aplicación y al titular del dato.

Además, se incorpora el principio de *responsabilidad proactiva* de acuerdo con la línea del RGPD (UE).[19] Para ello, el reglamento establece un número amplio de acciones[20] que desarrollaremos a continuación y que podemos agrupar en:

a. análisis de riesgo, evaluación de impacto y registro de actividades de tratamiento;

19. El RGPD (UE) regula este principio en los arts. 5 incs. 2 y 24, como así también en el Considerando 74.

20. La responsabilidad proactiva (art. 24), la exigencia de tener en cuenta los principios desde el diseño y por defecto (art. 25), la necesidad de llevar un registro de actividades de tratamiento que estarán a disposición de las autoridades de control (art. 30) y la derogación de la obligación de registrar las bases de datos, la obligación de notificar las violaciones de seguridad (art. 33), la regulación de la evaluación de impacto relativa

b. protección de datos desde el diseño y por defecto;
c. medidas de seguridad;
d. notificación de "violaciones de seguridad de los datos";
e. delegado de protección de datos.

El anteproyecto establece las medidas de cumplimiento de la responsabilidad proactiva en el Capítulo IV, al indicar que deberán guardar relación con la modalidad y finalidad de los tratamientos, el tipo y categoría de datos, y el riesgo que pueda ocasionar su tratamiento. Asimismo, establece un mínimo de medidas que se deberán adoptar, que se enumeran en el artículo 37. Las medidas deben ser aplicadas de modo que permitan su demostración ante el requerimiento de la autoridad de control. También deberán adoptar políticas de privacidad o adherirse a mecanismos de autorregulación vinculantes, que serán valorados por la autoridad de control para verificar el cumplimiento de las obligaciones por parte del responsable del tratamiento.

Las medidas proactivas se desarrollan a través del articulado del anteproyecto y guardan similitud con aquellas establecidas en el RGPD (UE). En cuanto a los mecanismos de autorregulación vinculante, los recepta en el artículo 45, donde se indica que pueden traducirse en códigos de conducta, de buenas prácticas, normas corporativas vinculantes, sellos de confianza, certificaciones u otros mecanismos que cumplan con la finalidad. Los mecanismos de autorregulación vinculantes serán presentados a la homologación de la autoridad de control, la cual dictaminará si los mecanismos se adecuan a las disposiciones de la presente ley y, en su caso, los aprobará o indicará las correcciones que estime necesarias para su aprobación. Aquellos que resulten aprobados serán registrados y dados a publicidad por la autoridad de control.

Análisis de riesgo, evaluación de impacto y registro de actividades de tratamiento

Análisis de riesgo. El RGPD (UE) condiciona la adopción de las medidas de responsabilidad activa al riesgo que los tratamientos puedan suponer para los derechos y libertades de los interesados. Se maneja el

a la protección de datos (art. 35) y la consulta previa al tratamiento si este implica un alto riesgo (art. 36), los mecanismos de certificación y sellos de marcas de protección de datos (arts. 42 y 43).

riesgo de dos maneras: en algunos casos, prevé que determinadas medidas sólo deberán aplicarse cuando el tratamiento suponga un alto riesgo para los derechos y libertados; en otros casos, las medidas deberán modularse en función del nivel y tipo de riesgo que el tratamiento conlleve.

Evaluación de impacto (EIPD). La evaluación de impacto está regulada en el artículo 35 del RGPD (UE), donde se establecen los contenidos mínimos que dicha evaluación debe contemplar en relación con las operaciones previstas, las distintas finalidades de tratamiento y el interés legítimo perseguido por el responsable. Será obligación de los responsables realizar un análisis del riesgo de los tratamientos que realicen a fin de poder establecer qué medidas deben aplicarse y cómo deben hacerlo. El tipo de análisis variará en función de los tipos de tratamiento, la naturaleza de los datos, el número de interesados afectados, y la cantidad y variedad de tratamientos que una organización lleve a cabo.

De acuerdo con la definición de la Comisión Europea, por evaluación de impacto en protección de datos se entiende "un proceso por el cual se hace un esfuerzo consciente y sistemático para evaluar los riesgos a la privacidad de las personas en la obtención, uso y divulgación de sus datos personales". De esta manera, se identifican riesgos para la privacidad, se previenen problemas y se plantean soluciones. A su vez, la Comisión prevé que determinadas medidas sólo deberán aplicarse cuando el tratamiento suponga un alto riesgo para los derechos y libertades y, en otros casos, las medidas deberán modularse en función del nivel y tipo de riesgo que el tratamiento conlleve.

Para determinar si corresponde o no realizar una EIPD, una metodología ha sido la de analizarlo en dos etapas: analizar las listas de tratamientos previstos en la regulación (arts. 35.3, 35.4 y 35.5) y luego analizar la naturaleza, el alcance, el contexto y los fines de tratamiento (art. 35.1). El artículo 35.3 de la RGPD (UE) describe los casos en los cuales se ha considerado que un tratamiento puede derivar en riesgos elevados. Por su parte, el Grupo de Trabajo del artículo 29, en el documento WP248 Directrices sobre las Evaluaciones de Impacto en la Protección de Datos, introduce criterios que pueden evidenciar un elevado riesgo inherente a las actividades de tratamiento y que se deben evaluar y pueden determinar la necesidad de realizar una EIPD. En cuanto al contenido de la evaluación de impacto, este se establece en el artículo 35, en su apartado 7.

El anteproyecto regula esta evaluación de impacto en el artículo 40, sujeto a que sea probable que entrañe un alto riesgo de afectación a los derechos de los titulares, en cuyo caso debe realizarse de manera previa a la implementación del tratamiento. Define que es de carácter obligatorio cuando implique una evaluación sistemática y exhaustiva de aspectos personales de personas humanas que se base en un tratamiento de datos automatizado y en caso de tratamiento de datos sensibles a gran escala, o de datos relativos a antecedentes penales o contravencionales. El artículo 41 refiere al contenido de la evaluación de impacto y el artículo 42 a la obligación de informar previamente a la autoridad de control antes de proceder al tratamiento de datos cuando una evaluación de impacto muestre que el tratamiento de datos entrañaría un alto riesgo.

Registro de actividades de tratamiento. La obligación de llevar el registro se encuentra establecida en el artículo 30 del RGPD (UE). El tipo de análisis variará en función de los tipos de tratamiento, la naturaleza de los datos, el número de interesados afectados y la cantidad y variedad de tratamientos que una misma organización lleve a cabo. Asimismo, se establece que dicho registro no será necesario en los casos de empresas que empleen a menos de 250 personas, salvo que dicho tratamiento entrañe un riesgo para los derechos y libertades de los interesados, o que se trate de categorías especiales relativas a datos sensibles o a condenas o infracciones penales. Por lo tanto, las grandes organizaciones, como regla general, deberán llevar a cabo el análisis utilizando alguna de las metodologías de análisis de riesgo existentes.

Se puede delimitar una categoría en la que por el volumen del negocio o actividades, así como de la obligación de realizar una determinación de los riesgos del tratamiento, deberán realizar las evaluaciones previstas en el artículo 35. Mientras tanto, para las PYMES, microempresas y profesionales que realizan actividades por cuenta propia, en esta categoría se aplican las disposiciones del artículo 32. En el anteproyecto, en cambio, esto no se encuentra regulado específicamente.

Protección de datos desde el diseño y por defecto

Estas medidas se incluyen dentro de las que debe aplicar el responsable con anterioridad al inicio del tratamiento y también cuando se esté desarrollando. Este tipo de medidas reflejan muy directamente

el enfoque de responsabilidad proactiva. Se trata de pensar en términos de protección de datos desde el mismo momento en que se diseña un tratamiento, un producto o servicio que implica el tratamiento de datos personales.

El concepto de *privacy by design* (privacidad por diseño) está basado en un enfoque proactivo de prevención ante la vulnerabilidad del derecho a la privacidad. Se aplica desde el momento mismo de la creación de la tecnología, a fin de que la privacidad esté integrada en el sistema o solución tecnológica para reducir al máximo los riesgos que en materia de protección de datos puedan materializarse. Son siete los principios fundacionales de este concepto:[21]

1. proactivo, no reactivo; preventivo no correctivo;
2. privacidad como configuración predeterminada;
3. privacidad incrustada en el diseño;
4. funcionalidad total: "todos ganan";
5. seguridad extremo a extremo;
6. visibilidad y transparencia;
7. respeto por la privacidad de los usuarios.

El concepto de *privacy by default* (privacidad por defecto) apunta a que sólo se traten los datos personales que sean necesarios para cada uno de los fines específicos del tratamiento. Esto es aplicable referido tanto a la cantidad de los datos recogidos (minimización de datos) como al tipo de datos, los tratamientos que se realizan, el tiempo que se conservan y el acceso a ellos que se permite.

En el Reglamento, se especifica la protección de datos desde el diseño y por defecto en el artículo 25. Así, el responsable del tratamiento aplicará, tanto en el momento de determinar los medios como en el momento del propio tratamiento, medidas técnicas y organizativas apropiadas, como la seudonimización, concebidas para aplicar de forma efectiva los principios de protección de datos, tales como la minimización de datos, e integrar las garantías necesarias en el tratamiento a fin de cumplir los requisitos del presente Reglamento y proteger los derechos de los interesados. En el apartado 2, el Reglamento se refiere a garantizar que, por defecto, sólo sean objeto de tratamien-

21. Cavoukian, Ann, "The 7 Foundational Principles Implementation and Mapping of Fair Information Practices", en *Privacy by Design*, Ontario, 2010. Disponible en: http://www.ontla.on.ca/library/repository/mon/24005/301946.pdf

to los datos personales necesarios para cada uno de los fines específicos de tratamiento.

En el anteproyecto, se recepta dicha protección desde el diseño y por defecto en el artículo 38, donde se especifica que las medidas:

> ... deben ser adoptadas teniendo en cuenta el estado de la tecnología, los costos de la implementación y la naturaleza, ámbito, contexto y fines del tratamiento de datos, así como los riesgos que entraña el tratamiento para el derecho a la protección de los datos de sus titulares. [...] deben garantizar en particular que, por defecto, los datos personales no sean accesibles, sin la intervención del titular de los datos, a un número indeterminado de personas humanas.

Medidas de seguridad

Todo responsable y encargado de tratamiento en el RGPD (UE) debe cumplir las medidas de seguridad[22] de carácter general y adoptar las medidas de seguridad del tratamiento (art. 32), como la seudonimización y el cifrado de datos. Además, los sistemas de tratamiento que se empleen deben ser capaces de garantizar la confidencialidad, integridad, disponibilidad y resiliencia permanente. En caso de incidente físico o técnico, deben garantizar la capacidad de restaurar la disponibilidad y el acceso a los datos personales en forma rápida.

A los fines de evaluar el adecuado nivel de seguridad, se tendrán en cuenta los riesgos del tratamiento que se realice, en particular, como consecuencia de la destrucción, pérdida o alteración accidental o ilícita de datos personales transmitidos, conservados o tratados de otra forma, o la comunicación o acceso no autorizados a dichos datos.

La adhesión a los códigos de conducta de acuerdo con lo establecido en el artículo 40 o la certificación del artículo 42 podrán servir de elemento para demostrar el cumplimiento por parte del responsable y encargado de la aplicación de las medidas técnicas y organizativas apropiadas, que garanticen un nivel de seguridad adecuado al riesgo.

En el artículo 19 del anteproyecto se establece como principio la seguridad, y que el responsable del tratamiento y, en su caso, el encargado, son quienes deben adoptar las medidas técnicas y organizativas

22. RGPD (UE), artículo 4.5 y considerando 75. Disponible en: https://www.privacy-regulation.eu/es/32.htm

que resulten necesarias para garantizar la seguridad y confidencialidad de los datos personales, de modo de evitar su adulteración, pérdida, consulta o tratamiento no autorizado, y que permitan detectar desviaciones intencionales o no de información, ya sea que los riesgos provengan de la acción humana o del medio técnico utilizado.

El responsable del tratamiento debe adoptar las medidas de seguridad aplicables a los datos personales que trate, considerando, al menos, los siguientes factores: a) el riesgo inherente por el tipo de dato personal; b) el carácter sensible de los datos personales tratados; c) el desarrollo tecnológico; d) las posibles consecuencias de un incidente de seguridad para los titulares de los datos; y e) los incidentes de seguridad previos ocurridos en los sistemas de tratamiento.

Por otro lado, se incorpora el concepto de *disociación de datos* como el procedimiento que se aplica sobre los datos personales de manera que la información obtenida no pueda asociarse a persona determinada o determinable (art. 2, definiciones).

El concepto de disociación se encuentra previsto como el mecanismo aplicable, dentro de las excepciones enumeradas en el artículo 8 inciso i de la Ley N° 27275 de Acceso a la Información Pública, a información que contenga datos personales y no pueda brindarse aplicando procedimientos de disociación, salvo que cumpla con las condiciones de licitud previstas en la Ley N° 25326 de Protección de Datos y sus modificatorias.

Para las excepciones a la transparencia activa (art. 34), expresa que "serán de aplicación, en su caso, las excepciones al derecho de acceso a la información pública previstas en el art. 8 de esta norma y, especialmente, la referida a la información que contenga datos personales". Deberá tenerse presente el alcance limitado de las excepciones que no afecte el principio de publicidad y máxima divulgación.

Respecto de la Ley N° 5784 –modificatoria de la Ley N° 104– de Acceso a la Información Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que incorpora en su artículo 17 la transparencia activa, refiere que

> … serán de aplicación, en su caso, las limitaciones al derecho de acceso a la información pública previstas en el art. 6 de la presente ley. A este respecto, cuando la información contuviera datos especialmente protegidos, la publicidad solo se llevará a cabo previa disociación de los mismos.

Notificaciones de violaciones de seguridad de los datos

Una de las principales obligaciones que el RGPD (UE) exige a los responsables de tratamiento de datos personales es notificar cualquier violación de seguridad que afecte esos datos que manejan. El RGPD (UE) regula la notificación de violaciones de seguridad en los artículos 33 y 34, diferenciando entre la notificación realizada a las autoridades de control y la realizada a los interesados.

Cuando se produzca una violación de la seguridad de los datos, el responsable debe notificarla a la autoridad de control competente, a menos que sea improbable que la violación produzca un riesgo para los derechos y libertades de los afectados. La notificación deberá realizarse sin dilación indebida y, de ser posible, dentro de las 72 horas después de haber tenido constancia del incidente.

Si la brecha de seguridad entraña un alto riesgo para los derechos y libertades de los interesados, entonces se deberá notificarlos sin dilación indebida. Los responsables deben mantener registros de las actividades de tratamiento y, previa solicitud, están obligados a poner a disposición de la autoridad de control los registros ya que estos sirven para supervisar las operaciones de tratamiento.

El objetivo de notificárselo a los afectados es permitir que puedan tomar medidas para protegerse de sus consecuencias, por ello el RGPD (UE) exige la inmediatez. También puede ocurrir que la notificación no pueda realizarse dentro de las 72 horas, por ejemplo, por la dificultad para determinar completamente su alcance. En esos casos, es posible efectuar la notificación posteriormente, acompañándola de una explicación de los motivos que han ocasionado el retraso.

El criterio de alto riesgo debe entenderse en el sentido de que sea posible que la brecha de seguridad produzca daños importantes a los interesados. Por ejemplo, en casos en que se devele información confidencial –como contraseñas o participación en determinadas actividades–, se difundan de forma masiva datos sensibles o se puedan producir perjuicios económicos para los afectados.

Sin embargo, la notificación a los interesados no será necesaria cuando el responsable hubiera adoptado medidas técnicas u organizativas apropiadas antes de la violación de seguridad, en particular las medidas que hagan ininteligibles los datos para terceros, como el cifrado.

Tampoco será necesaria cuando el responsable haya tomado, con posterioridad a la quiebra, medidas técnicas que aseguren que ya no haya posibilidades de que el alto riesgo se materialice, o cuando la notificación implique un esfuerzo desproporcionado, en cuyo caso debe reemplazarse por medidas alternativas, como puede ser una comunicación pública.

El anteproyecto establece, en su artículo 20, la notificación de incidentes de seguridad en el mismo sentido que el reglamento. Por ello el responsable de tratamiento, en caso de que ocurra un incidente de seguridad de datos personales, debe notificarlo a la autoridad de control sin dilación indebida y, de ser posible, dentro de las 72 horas de haberse tomado conocimiento del incidente, a menos que sea improbable que dicho incidente de seguridad constituya un riesgo para los derechos de los titulares de los datos. Si la notificación a la autoridad de control no tiene lugar en el plazo de 72 horas, deberá ir acompañada de indicación de los motivos de la dilación. De igual manera, el responsable del tratamiento también debe informar al titular de los datos sobre el incidente de seguridad ocurrido, en un lenguaje claro y sencillo, cuando sea probable que entrañe altos riesgos a sus derechos.

La notificación debe contener, al menos, la siguiente información: a) la naturaleza del incidente; b) los datos personales que pueden estimarse comprometidos; c) las acciones correctivas realizadas de forma inmediata; d) las recomendaciones al titular de los datos acerca de las medidas que éste puede adoptar para proteger sus intereses; y e) los medios a disposición del titular de los datos para obtener mayor información al respecto.

El responsable del tratamiento debe documentar todo incidente de seguridad que ponga en alto riesgo los derechos de los titulares de los datos personales, ocurrido en cualquier fase del tratamiento de datos, e identificar de manera enunciativa pero no limitativa la fecha en que ocurrió, el motivo del incidente, los hechos relacionados con este, sus efectos y las medidas correctivas implementadas de forma inmediata y definitiva.

Delegado de Protección de Datos

El delegado de protección de datos (DPD) es una figura independiente dentro de una organización, encargada de velar por el cumplimiento

de las normas sobre protección de datos. Si bien no es el responsable del cumplimiento, debe supervisar y monitorear la aplicación de los principios protectorios y la observancia de las disposiciones del RGPD (UE) mediante la implementación de herramientas de rendición de cuentas. En pocas palabras, actúa como nexo entre las partes interesadas.

El RGPD (UE) impone la designación de un DPD a los responsables o encargados de tratamiento para los casos enumerados en el artículo 37, que son tres: a) cuando el tratamiento lo lleva a cabo una autoridad u organismo públicos, excepto los tribunales que actúen en ejercicio de su función judicial; b) cuando las actividades principales del responsable o el encargado del tratamiento consisten en operaciones de tratamiento que requieren el seguimiento regular y sistemático de los interesados a gran escala; c) cuando las actividades principales del responsable o el encargado del tratamiento consisten en el tratamiento a gran escala de categorías especiales de datos (art. 9) o datos personales relacionados con condenas y delitos penales (art. 10).

Independientemente de la decisión que pueda tomar la organización de designarlo en forma voluntaria, se le aplicarán los mismos requerimientos y funciones (arts. 37 a 39) que a los designados en forma obligatoria. Respecto de las interpretaciones sobre los conceptos, el grupo del artículo 29, en sus Directrices sobre los delegados de la protección de datos (DPD),[23] se ha encargado de dar su interpretación.

En cuanto al perfil del DPD, se pretende que entre sus cualidades profesionales, conozca las normas de protección de datos personales y esté capacitado para ejercer las funciones encomendadas en el RGPD (UE). El DPD puede ser un empleado o un consultor externo, pues debe ser una pieza clave, involucrada en todas las cuestiones relativas a la protección de datos, ya que deberá promover una cultura de protección de datos dentro de la organización y ayudar a implementar los elementos esenciales del RGPD (UE), como son los principios del tratamiento de datos, los derechos de los interesados, la protección de datos por diseño y por defecto, los registros de actividades de tratamiento, la seguridad del tratamiento y la notificación y comunicación de violaciones de datos.

23. Directrices sobre los delegados de la protección de datos. Disponible en: https://www.agpd.es/portalwebAGPD/temas/reglamento/common/pdf/designacion_DPD.pdf

Además, el DPD rendirá cuentas directamente al más alto nivel jerárquico del responsable o encargado. De esta manera, se intenta garantizar una autonomía de actuación por parte del delegado fuera de toda injerencia o conflicto de interés que pudiera resultar. Asimismo, entre sus funciones se hallan las de brindar información y asesoramiento al responsable o encargado y a los empleados que se ocupan del tratamiento; supervisar el cumplimiento, asignación de responsabilidades, concientizar y formar al personal; asesorar sobre la evaluación de impacto; cooperar con la autoridad de control y ser punto de contacto con esta última. Todas estas funciones tienen el objetivo de garantizar que el tratamiento de los datos no pueda ocasionar una merma en los derechos y libertades de los interesados.

Otro aspecto a tener en cuenta es quiénes pueden ser designados delegados de protección de datos. El Reglamento[24] refiere a conocimientos especializados del Derecho, aunque no se excluyen aquellos de otras disciplinas, siempre que tengan conocimientos que les permita identificar "los riesgos asociados a las operaciones de tratamiento, teniendo en cuenta la naturaleza, el alcance, el contexto y fines del tratamiento" (art. 39.2 RGPD [UE]).

Se incorpora al anteproyecto la figura del delegado de protección de datos en el artículo 43, donde se establece que es obligación de los responsables y encargados del tratamiento su designación en situaciones específicas enumeradas en el articulado, aunque también puede ser designado en forma voluntaria por parte de los responsables y encargados o por orden expresa de la autoridad de control. Los supuestos en que es obligatoria su designación son: a) cuando revistan el carácter de autoridades u organismos públicos; b) se realice tratamiento de datos sensibles como parte de la actividad principal del responsable o encargado del tratamiento; c) se realice tratamiento de datos a gran escala. En la enumeración se advierten diferencias respecto al RGPD (UE), al no receptar como obligación de designación de un DPD para aquellas actividades de tratamiento que requieran una observación habitual y sistemática de interesados a gran escala, y sólo

24. RGPD (UE), art. 37, apartado 5.: "El delegado de protección de datos será designado atendiendo a sus cualidades profesionales y, en particular, a sus conocimientos especializados del Derecho y la práctica en materia de protección de datos y a su capacidad para desempeñar las funciones indicadas en el art. 39".

las limita al tratamiento de una categoría de datos –los sensibles– y no limita a las que se observan para la creación de perfiles personales que analizan preferencias, comportamientos y actitudes.

El anteproyecto establece además que la designación del delegado de protección de datos debe recaer en una persona que reúna los requisitos de "idoneidad, capacidad y conocimientos específicos para el ejercicio de sus funciones" (art. 43). En cuanto a sus funciones, se describen en el artículo 44: es claro su rol en el asesoramiento, seguimiento y supervisión de los procedimientos adoptados por la organización para el efectivo cumplimiento de los resguardos de los datos personales, así como su vinculación con el órgano de control como un referente que coopera con él. Sin embargo, no se especifica la relación que deberá adoptar ante los titulares de los datos.

Aportes para la promoción de la Justicia Abierta

A continuación, se ofrecen recomendaciones para orientar la puesta en práctica de los principios de la Justicia Abierta en el ámbito judicial. Se trata de lineamientos generales flexibles, que pueden adaptarse según el contexto normativo de cada país. Se toman como referencia aquellos aportes receptados en los Principios y recomendaciones para la promoción de la Justicia Abierta en los poderes, órganos y organismos judiciales iberoamericanos.

Para lograr la transparencia judicial

- Utilizar las posibilidades y recursos que ofrecen las tecnologías de la información para promover la transparencia.
- Ofrecer servicios y mecanismos de atención a las necesidades de información y orientación sobre la gestión judicial, así como para el seguimiento de los trámites administrativos y judiciales.
- Simplificar los trámites y eliminar las barreras que impidan el ejercicio efectivo al derecho al acceso a la información.
- Desarrollar acciones que faciliten la información, sensibilización y comprensión de los temas relativos a la administración de justicia y de los servicios judiciales para la población.

- Propiciar acciones que fortalezcan la transparencia en la gestión del presupuesto judicial, como la rendición de cuentas en sus distintas manifestaciones.
- Promover políticas concretas de transparencia y de lucha contra la corrupción en la gestión pública.

Para lograr la participación ciudadana

- Promover espacios concretos de participación igualitaria de las personas, instituciones y organizaciones sociales interesadas en los aspectos relativos a la gestión de los servicios judiciales.
- Realizar campañas educativas que motiven a la ciudadanía a interiorizarse sobre temas específicos y/o generales de la administración de justicia que clarifiquen la percepción y comprensión de su misión, dificultades y objetivos estratégicos, y que demuestren la transparencia de sus procedimientos.
- Crear canales de consulta y sugerencias para mejorar los servicios que brinda la administración de justicia, mediante los cuales la ciudadanía pueda contribuir a la lucha contra la corrupción.
- Propiciar espacios de encuentro entre actores del sistema de justicia y sectores de la sociedad para identificar prioridades y generar propuestas que de la administración de justicia tome en cuenta.
- Fomentar el trabajo en red con el fin de coordinar los esfuerzos y acciones con diversos sectores, en torno al desarrollo de los objetivos de la justicia.

Para lograr la colaboración

- Promover acciones coordinadas con los demás poderes del Estado para alcanzar la justicia como valor esencial del orden jurídico, social y político.
- Realizar la debida coordinación interinstitucional e intersectorial para la óptima prestación de los servicios.

- Identificar los actores de la sociedad civil, instituciones públicas, organizaciones nacionales e internacionales para favorecer la interacción y la colaboración entre ellos.
- Fomentar alianzas público-privadas que aporten al cumplimiento de los fines de la administración de justicia.
- Fortalecer la cooperación entre los países miembros de la Cumbre, los diversos Estados y organismos internacionales para compartir experiencias, coordinar líneas de acción, intercambiar información y documentación.

Bibliografía

AGENDA 2030 PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE. Disponible en: https://www.un.org/sustainabledevelopment/

Anteproyecto de Reforma de Ley de Protección de Datos Personales pendiente de aprobación. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/anteproyecto_reforma_ley_proteccion_de_los_datos_personales_nueva_version.pdf

BASTERRA, Marcela I., *Acceso a la información pública y transparencia Ley 27.275 y decreto reglamentario 206/17. Comentados, anotados y concordados*, Buenos Aires, Editorial Astrea, 2017.

CEPAL, Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe. Un gobierno abierto centrado en el ciudadano. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (NU. CEPAL. ILPES). Disponible en: https://www.cepal.org/es/publicaciones/42396-panorama-la-gestion-publica-america-latina-caribe-un-gobierno-abierto-centrado.

Justicia Iberoamericana Abierta. Disponible en: http://www.cumbrejudicial.org/iii-ronda-de-talleres/documentacion-posterior-tercera-ronda-edicion-xix/download/205/236/15

NASER, Alejandra; RAMÍREZ ALUJAS, Álvaro y ROSALES, Daniela (eds.), *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*, Santiago, CEPAL, N° 144, 2017 (referencia: LC.PUB.2017/9-P).

OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP (OGP), Alianza para el Gobierno Abierto. Disponible en https://www.opengovpartnership.org/

OPEN KNOWLEDGE INTERNACIONAL, Índice Global de Datos Abiertos (GODI). Disponible en https://index.okfn.org/

OSZLAK, Oscar, "La noción de Estado abierto en el contexto de América Latina y el Caribe", en *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*, CEPAL N° 144, Capítulo X. Disponible en: http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/Estado%20abierto.pdf

Plataforma de seguimiento en Argentina de los objetivos de desarrollo sostenible. Disponible en: https://plataforma.odsargentina.gob.ar/explora

Principios y recomendaciones para la promoción de la justicia abierta en los poderes, órganos y organismos judiciales Iberoamericanos. Grupo de Trabajo

Reglamento (UE) N° 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo del 27 de abril de 2016 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva N° 95/46/CE.

UNESCO, "Guía para operadores judiciales sobre la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible con énfasis en el ODS 16", en *Cuadernos de Discusión de Comunicación e Información*. Disponible en: http://unesdoc.unesco.org/images/0025/002549/254960s.pdf

Trayectorias e iniciativas en materia de gobierno abierto y *open data* en el sistema penitenciario argentino

Maximiliano Sheehan*

Introducción

Este trabajo aborda los recorridos en la producción de información acerca de las características estructurales de las cárceles federales, a partir de las intervenciones institucionales derivadas de algunas experiencias en materia de *open data* y nuevas tecnologías en el sistema penitenciario argentino. Asimismo intenta dar cuenta de las dificultades que deben ser superadas para ejercer desde el Estado estas nuevas prácticas. Partiremos de nuestra experiencia al investigar los fenómenos que afecten los derechos fundamentales del colectivo privado de libertad bajo la órbita del Servicio Penitenciario Federal (SPF) y los desafíos planteados a la hora de generar información reutilizable para posibilitar cambios o mejoras del sistema carcelario: recabar, producir y sistematizar información cuantitativa y cualitativa sobre los ejes temáticos identificados como prioritarios.

Analizaremos la importancia de la generación y apertura de bases de datos en busca de la transparencia, así como las ventajas e implicancias de que la información pública se encuentre disponible en formatos abiertos y bajo licencias libres; y cómo esto genera un espacio de participación en el proceso de facilitar el acceso de la ciudadanía a la información pública, modernizar y hacer más eficiente y transparente el funcionamiento del Estado, permitir y alentar la reutilización de

* Licenciado en Administración (FCE - UBA). Se desempeña como Subdirector General de Gestión Administrativa de la Procuración Penitenciaria de la Nación, fue Coordinador de Delegaciones Regionales de la PPN. Desde 2013 dicta y asiste a numerosos seminarios y conferencias, principalmente sobre la temática de gobierno abierto y *open data* relacionados con la protección de los derechos humanos. Se encuentra cursando el tercer año de la Licenciatura en Economía (FCE - UBA).

datos para la creación de aplicaciones y servicios derivados, y brindar información primaria y accesible para periodistas e investigadores.

Tradicionalmente se ha vinculado la transparencia y el control público como forma de garantizar el buen funcionamiento de los órganos de justicia, apoyándose principalmente no sólo en un mejor acceso a la justicia, sino también en la información relacionada con la justicia que pueda interesarle al público en general. En los últimos años se ha posicionado un debate interesante sobre cómo lograr configurar una noción más propia de la idea de gobierno abierto, adaptada a nuestra realidad latinoamericana: la noción en construcción de "Estado abierto", que se materializó a través de la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto aprobada en julio de 2016.[1]

Ello supone adecuar el marco conceptual y normativo relativo a gobierno abierto a las particularidades del tejido institucional y jurídico iberoamericano, y al contexto de los países de la región. Dada la coyuntura dinámica y en permanente cambio, la institucionalidad regional y el avance compartido de diversos instrumentos normativos en la región, se vuelve necesaria la construcción de una mirada compartida y común, que no sólo facilite un diálogo permanente y fructífero entre los países, sino que sirva de contrapunto regional para las iniciativas o estrategias que se llevan a cabo en otras partes del mundo.

Por otra parte, reiterar y reforzar el argumento de las políticas, planes, estrategias e iniciativas de gobierno abierto no puede (ni debe) reducirse a promover el uso de herramientas digitales y plataformas tecnológicas, ni a considerarlo como una extensión natural o estado de evolución mayor sobre gobierno electrónico ni a identificarlo solamente con los datos abiertos y la creación de portales *web*. La tecnología es un medio que habilita las políticas de gobierno abierto, no un fin. Es desde esta perspectiva que cobra sentido articular los incipientes esfuerzos que existen en la región para promover los principios del gobierno abierto en el Poder Judicial y más allá.

Por último, nuestro desafío es abordar estas problemáticas desde la perspectiva de gobierno abierto, como vehículo para que las personas privadas de su libertad tengan un mejor acceso a derechos como la edu-

1. Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto, aprobada por la XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado Bogotá, Colombia, 7 y 8 de julio de 2016.

cación, la justicia, la salud, el mantenimiento de los vínculos familiares, el trabajo, bienes culturales, etc., de los cuales los reclusos son formalmente titulares, pero a los que no pueden acceder por la propia estructura y dinámica carcelaria, por la mediación de las fuerzas de seguridad encargadas de su custodia y/o por el carácter cerrado de las agencias públicas y, principalmente, de la justicia a cargo de la ejecución de la pena.

Teniendo en cuenta lo mencionado, es nuestra intención concluir con una aproximación a la utilización de nuevas tecnologías y prácticas innovadoras como una vía de solución a diferentes problemas que se presentan a la hora del pleno ejercicio de los derechos de los privados de libertad, quienes en toda medida siguen dependiendo de la justicia penal, con todas las barreras que ello implica para lograr una adecuada reintegración al momento de recuperar la libertad. Nos proponemos aportar nuevos enfoques a la grave situación en los espacios de encierro abordándola desde una perspectiva original que permita salir de esta situación oscura y redundante: los maltratos, las consecuencias de los traslados intempestivos, la aplicación de sanciones arbitrarias altamente lesivas, el difícil acceso a la educación, los regímenes de aislamiento permanente, la desatención y falta de información de los colectivos sobrevulnerados, etc.

Proponemos dejar de hacer foco sobre aspectos de carácter tecnológico y/o procedimentales de las leyes de acceso a información pública, de protección de datos personales, de declaraciones de patrimonio e intereses, etc., y llevarlo hacia la idea de garantizar el pleno ejercicio de derechos como elemento constitutivo de un sistema democrático. Citando a Álvaro Ramírez Alujas, es desde esta mirada que el gobierno abierto surge como un nuevo paradigma y modelo de relación entre los gobernantes, las administraciones y la sociedad, de forma transparente, multidireccional, colaborativa y orientada a la participación de los ciudadanos, tanto en el seguimiento como en la toma de decisiones públicas, a partir de cuya plataforma o espacio de acción es posible catalizar, articular y crear valor público desde y más allá de las fronteras de las burocracias estatales.[2]

2. Ramírez-Alujas, Álvaro, "Gobierno abierto y modernización de la gestión pública. Tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales", en *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, vol. IX, N° 15, Santiago de Chile, diciembre 2011.

Contexto

Las Reglas Mandela, o Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, son normas adoptadas por las Naciones Unidas en 1955, que tuvieron su última reforma el pasado 17 de diciembre de 2015,[3] y que establecen que la prisión debe tener por finalidad proteger a la sociedad contra el crimen con la salvedad de que sólo se alcanzará este fin "si se aprovecha el período de privación de libertad para lograr, en lo posible, que el delincuente una vez liberado no solamente quiera respetar la ley y proveer a sus necesidades, sino también que sea capaz de hacerlo" (Reglas 57 y 58).

Dichas reglas indican que el régimen penitenciario debe emplear "todos los medios curativos, educativos, morales, espirituales y de otra naturaleza, y todas las formas de asistencia de las que puede disponer" (Regla 59). Para lo cual resulta fundamental "reducir las diferencias que puedan existir entre la vida en prisión y la vida libre" (Regla 60). Por lo tanto el "tratamiento" no debe acrecentar la exclusión de los reclusos de la sociedad, sino, por el contrario, recalcar que continúan formando parte de ella (Regla 61).

En la misma línea, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que el "régimen penitenciario consistirá en un tratamiento cuya finalidad esencial será la reforma y la readaptación social de los penados" (art. 10.3). A la vez, la Convención Americana sobre Derechos Humanos dispone que las penas "tendrán como finalidad esencial la reforma y la readaptación social de los condenados".

En Argentina, el artículo 18 de la Constitución Nacional establece que

> … las cárceles de la Nación serán sanas y limpias, para seguridad y no para castigo de los reos detenidos en ellas, y toda medida que a pretexto de precaución conduzca a mortificarlos más allá de lo que aquella exija, hará responsable al juez que la autorice.

Esos objetivos, reproducidos y ampliados por el derecho interno de los países de América Latina, suponen que el individuo actualmente condenado debe ser visto esencialmente como un "futuro liberado".

3. Disponible en: https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/TreatmentOfPrisoners.aspx

Es decir, como un sujeto que habrá de regresar a la sociedad en cuya defensa fue encarcelado, ya sea como un riesgo o como un benefactor, según –en importante medida– el "tratamiento" que el Estado le haya ofrecido durante su permanencia en la cárcel.

En este sentido, la situación que sufren los ciudadanos privados de libertad actualmente en Argentina es de exclusión social, económica y cultural, además de la imposibilidad de reinserción al recuperar la libertad. Las personas privadas de la libertad no se hallan excluidas del acceso a los derechos económicos, sociales y culturales (DESC). Consecuentemente, el derecho de toda persona a la educación (art. 13.1 del Pacto Internacional de DESC), el derecho al trabajo y al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias (arts. 6 y 7), el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental (art. 12), el derecho a la seguridad social (art. 9), el derecho a la protección de la familia (art. 10) y el derecho a la alimentación (art. 11) deben ser garantizados también a las personas en situación de encarcelamiento. En la misma línea, debe hacerse foco especialmente en la grave situación alimenticia y sanitaria –ya descripta– que atraviesa a estos espacios de encierro.

Entre los principales proyectos llevados adelante por la Procuración Penitenciaria de la Nación (PPN), se destacan entre otros el establecimiento de un Protocolo de Actuación para la Investigación de los Casos de Tortura y Malos Tratos que llegan a su conocimiento. Este detalla el procedimiento para la investigación y documentación de casos de tortura, tratos crueles o degradantes, malos tratos, etc., que fueron determinados sobre la base de los principios y criterios del Protocolo de Estambul. Otro de los proyectos gira en torno a la problemática de fallecimientos en cárceles federales. Esta ha sido reconocida como una de las líneas de intervención prioritarias de la PPN. También existen proyectos de acción relativos a colectivos vulnerables, aislamiento, acciones colectivas y casos testigos, y otros ejes temáticos que son descriptos en el informe que año a año el Organismo presenta al Congreso de la Nación.[4]

En el marco de los logros alcanzados en materia de Derechos Humanos existen todavía considerables motivos de preocupación en lo referente a este colectivo, donde siendo este uno de los núcleos sociales más sensibles, esta realidad no ha sido abordada desde una

4. Procuración Penitenciaria de la Nación, "Informe Anual", 2013, 2014, 2015, 2016 y 2017.

perspectiva innovadora que implique el uso de las nuevas tecnologías como un camino alternativo a visibilizar la vida intramuros o encontrar posibles soluciones.

En el caso de la gestión de las prisiones y la administración del "tratamiento penitenciario", nuestra región oscila entre dos modelos polares. Por un lado, la continuidad del militarismo heredado de la etapa autoritaria, presente en muchas fuerzas de seguridad en las cuales la democratización penetró en escasa medida, que tienden a reproducir hacia los lugares de encierro un enfoque de "guerra interna" causante de violaciones sistemáticas de los derechos humanos, que sólo genera en los reclusos exclusión y resentimiento.

En el otro extremo, el Estado –impotente o cómplice– entrega el "gobierno" de las prisiones a los propios internos, para que estos las gestionen como verdaderas escuelas de la delincuencia, bases de apoyo y conducción de todo tipo de empresas criminales.

Entre ambos extremos, encontramos todo tipo de grises, que representan distintos modos de equilibrio entre un verticalismo anacrónico impracticable, estructuras estatales impotentes, fallidas y corruptas, y una sociedad que exige –incluso en el interior de las cárceles– funcionarios públicos responsables y apegados a la ley.

Sobre la base de lo descripto anteriormente, es posible la utilización de las TIC para dar a conocer la realidad de la vida intramuros, como así también, que sean un vehículo para que las personas privadas de su libertad accedan a derechos como la educación, la justicia, la salud, el mantenimiento de los vínculos familiares, el trabajo, los bienes culturales, etc., de los cuales los reclusos son formalmente titulares, aunque no puedan ejercerlos debido a la situación actual.

El primer paso necesario en la consolidación de los principios anteriormente descriptos es la identificación de los actores clave en el proceso de la toma de decisiones, en el ámbito de la ejecución de la pena, con el agregado de todo el colectivo pasible de estas decisiones: las ONG, defensorías, familiares de detenidos, Patronato de Liberados, Poder Judicial, PPN, etc.

Un segundo paso fundamental en relación con estos principios será la voluntad política desde el más alto nivel gubernamental para imponer las nuevas reglas de juego en la relación gobierno-ciudadanía, apoyándose provisoriamente en las nuevas tecnologías, que facili-

tan esa interacción. Los funcionarios políticos y los administradores permanentes deben mostrarse dispuestos a funcionar sobre estas nuevas reglas, en un grado de determinación que rompa con estructuras y mecanismos decisorios ancestrales que por distintas razones estarían poco dispuestos a modificar.[5]

Y el último paso a considerar, tal vez el más difícil, es la necesidad de avanzar en la construcción de una visión que dé cuenta del agotamiento del sistema carcelario actual.

La importancia de documentar los fenómenos de la vida intramuros

La producción de información respecto de las condiciones de vida intramuros es una tarea especialmente difícil. Los espacios de encierro se caracterizan por ser instituciones altamente herméticas, con bajos niveles de permeabilidad al control y monitoreo externos. Además, las cárceles y centros de privación de libertad son, por definición, instituciones totales,[6] es decir, ámbitos en los cuales las personas presas desarrollan la totalidad de sus actividades y en donde conviven con el personal encargado de su custodia. En este contexto, la vida en prisión implica un conjunto de privaciones adicionales a la de la libertad, o "dolores del encarcelamiento",[7] que con frecuencia se traducen en diversas vulneraciones de derechos.

La Procuración Penitenciaria de la Nación posee la función de *ombudsman penitenciario*, y es un órgano de control externo de la actividad de la administración penitenciaria. Como tal, su objetivo principal es que la privación de la libertad se desarrolle en un marco de respeto de los derechos fundamentales de las personas detenidas. Para llevar adelante su tarea de control y monitoreo, realiza visitas diarias y espontáneas a los

5. Oszlak, Oscar, "Estado abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública", ponencia presentada en el XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado desde el 29 de octubre al 1° de noviembre de 2013, en Montevideo.

6. Goffman, Erving, *Internados: ensayos sobre la situación social de los enfermos mentales*, Buenos Aires-Madrid, Amorrortu, 2004, p. 18.

7. Sykes, Gresham, *The society of captives. A Study of a Maximun Security Pris*on, Princeton, Princeton University Press, 2007, pp. 63-78.

espacios de detención y mantiene entrevistas en condiciones de privacidad con los allí alojados. De esta forma, la PPN representa una institución privilegiada en cuanto a la accesibilidad del ingreso a las cárceles, motivo por el cual durante los últimos años se ha revalorizado la producción de información, ubicada entre sus responsabilidades primarias. Entendiendo que la visibilización y la difusión de los fenómenos de la vida en prisión resultan tareas indispensables, el Organismo ha realizado importantes esfuerzos dirigidos a fomentar el debate público y social a propósito de las principales problemáticas de las cárceles argentinas.

En este contexto, la voluntad institucional ha sido clara y no se han ahorrado esfuerzos a la hora de indagar y generar información sobre fenómenos característicos de los espacios de encierro, tales como las diversas modalidades de aislamiento carcelario, la vida de los colectivos sobrevulnerados (mujeres, jóvenes adultos, extranjeros), medidas de fuerza y episodios de violencia institucional, como los casos de fallecimientos y de tortura.

Desde 2008, la PPN produce información cuantitativa, fundamentalmente a partir de dos tipos de fuentes. Por un lado, se sistematiza la información producida en el marco de las diversas intervenciones estratégicas desplegadas por el Organismo (tortura y malos tratos, fallecimientos, medidas de fuerza, personas afectadas con medida de resguardo, registro de casos judiciales y argentinos privados de su libertad en el extranjero, entre otros). Además, se desarrollan y actualizan datos estadísticos respecto de ciertos fenómenos centrales de la vida intramuros (sanciones disciplinarias, traslados, presos federales alojados fuera del SPF y relevamientos específicos, entre otros).

Como parte de los esfuerzos destinados a fortalecer la producción de información, en 2014 la PPN formalizó el Equipo de Estadística y Bases de Datos, bajo la órbita del Observatorio de Cárceles Federales. Entre sus tareas, se encuentran las de sistematizar la información, codificarla y volcarla a las distintas bases de datos confeccionadas a tales fines sobre la base de criterios provenientes de la metodología de las ciencias sociales. Además se efectúan procesamientos estadísticos periódicos, cuyos resultados son expuestos y analizados en informes temáticos regulares, y publicados en los informes anuales[8] del Organismo.

8. Procuración Penitenciaria de la Nación, "Informe Anual", 2013, 2014, 2015, 2016 y 2017.

La actualización permanente de estas bases de datos y su procesamiento estadístico permite visualizar la evolución temporal e histórica de las intervenciones institucionales. Al mismo tiempo, resulta una herramienta central en tanto posibilita la identificación de eventuales modificaciones en las tendencias y patrones de los fenómenos abordados.

Respecto de las intervenciones de esta Procuración, en la actualidad se cargan y procesan, entre otras, las siguientes bases de datos:

- *Base de datos de casos de tortura y malos tratos investigados y documentados por la PPN:*
  Recopila la información producida en el marco de la aplicación del Procedimiento de la PPN para la investigación y documentación de casos de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Reúne los hechos registrados desde 2007 hasta la actualidad. Produce información sobre las víctimas, los hechos (unidad donde se produjo, circunstancias, modalidad de golpes, presencia y descripción de lesiones, etc.) y sus principales consecuencias, así como de la identidad de los agentes involucrados en los casos de violencia institucional.
- *Registro nacional de casos de tortura:*
  La PPN, junto con el Grupo de Estudios sobre Sistema Penal y Derechos Humanos (GESPyDH) del Instituto de Investigaciones Gino Germani y con el Comité Contra la Tortura de la Comisión Provincial por la Memoria, lleva adelante desde 2011 un registro integrado por la Base de datos de casos de tortura y malos tratos investigados y documentados por la PPN, así como por los casos registrados por el Comité Contra la Tortura en las cárceles bonaerenses. Además, en una definición amplia de lo que se considera tortura, se incluyen otras modalidades de violencia institucional.
- *Registro de casos judiciales de tortura:*
  Reúne la información sobre los procesos judiciales en los que se investigan casos de tortura y/o apremios ilegales infligidos por agentes del Servicio Penitenciario Federal, Policía Federal Argentina, Policía Metropolitana, Prefectura Naval Argentina, Gendarmería Nacional y/o personal de institutos de menores. Ofrece información a propósito de la jurisdicción, la carátula y el estado judicial de las causas. Además, visibiliza el lugar don-

de se produjeron los hechos y la fuerza de seguridad a la que pertenecen los agresores, entre otros datos del proceso.

- *Base de datos de fallecimientos en prisión:*
  Reúne los principales datos obtenidos en el marco de la aplicación del Procedimiento para la investigación y documentación de fallecimientos en prisión. Produce información sobre cada uno de los fallecimientos registrados, en particular: tipo y modalidad de muerte, actuación penitenciaria, apertura de causa judicial e intervención del Equipo de Fallecimientos. Reúne los casos investigados desde 2009 hasta la actualidad.
- *Base de datos de medidas de fuerza:*
  Sistematiza la información emergente de la aplicación del Protocolo de medidas de fuerza. Consigna datos respecto del tipo y la duración de la medida, su alcance y sus motivos, actuación penitenciaria e intervenciones de la PPN. Registra casos desde 2012 hasta la actualidad.
- *Bases de datos de resguardos:*
  En el marco de la entrada en vigor del Protocolo para la implementación del resguardo de personas en situación de especial vulnerabilidad, se crearon dos bases que reúnen información proveniente de distintas fuentes. Una de ellas registra la información suministrada en forma permanente por el SPF. La otra se nutre de los datos resultantes de la aplicación del correspondiente Procedimiento Interno de la PPN ante los casos de Resguardo. Su procesamiento arroja información sobre la totalidad de los detenidos afectados con este tipo de medida, así como de las modalidades de resguardo, modificaciones y ceses. Esta base se encuentra en fase de carga y cuenta con datos a partir del mes de abril de 2013, fecha de comienzo de aplicación del Protocolo.
- *Base de datos de argentinos privados de libertad en el extranjero:*
  A partir del convenio celebrado entre la PPN y el Ministerio de Relaciones Exteriores y de Culto, a partir de 2014 se ha comenzado a relevar la situación de los argentinos detenidos en el exterior. Para ello, los representantes consulares han sido capacitados por este Organismo para realizar visitas a los distintos centros de detención, donde mantienen entre-

vistas con los argentinos alojados. En este contexto, se aplica un instrumento de recolección de datos cuya información resultante posteriormente se sistematiza y vuelca a la base de datos. A través de este proceder se producen datos sobre países, ciudades y establecimientos de detención, régimen de alojamiento y condiciones materiales, acceso a derechos básicos, episodios de violencia institucional, etc.

- *Bases de datos temáticas:*
  Entre estas temáticas se encuentran: traslados, sanciones, presos federales alojados fuera del SPF, presos federales fallecidos fuera del SPF, como así también se han publicado recientemente bases de datos sobre la ejecución presupuestaria y la nómina de personal, entre otras.

Partiendo de la premisa que tanto la política de traslados como el ejercicio de la potestad disciplinaria del SPF constituyen dos elementos que se caracterizan por la amplia discrecionalidad, arbitrariedad y contenido punitivo con la que se aplican, desde 2009 ambas temáticas han sido objeto de un abordaje específico que incluye –hasta la actualidad– la solicitud periódica de información respecto de la totalidad de traslados y sanciones disciplinarias aplicadas en los establecimientos del SPF. Debido a la demora en la recepción y recopilación de la información, ambas bases se encuentran actualizadas al período de referencia último, en este caso, se posee datos actualizados a diciembre de 2012.

Por otro lado, atento a la ausencia de información oficial al respecto, a partir del segundo semestre de 2013 se solicitan en forma periódica datos específicos a todas las provincias de Argentina sobre el alojamiento de presos federales en dependencias locales, así como de los casos de fallecimiento de personas detenidas dependientes de dicha jurisdicción. La información obtenida se sistematiza y se vuelca en dos bases de datos distintas, una sobre alojados y otra sobre fallecidos. En la actualidad, ambas se encuentran actualizadas conforme la recepción de las respuestas provinciales.

En simultáneo con la carga y procesamiento de estas bases de actualización permanente, también se confeccionan bases de datos correspondientes a relevamientos puntuales, en los que la información se evidenció a partir de la aplicación de instrumentos de recolección integrados en su mayoría por preguntas cerradas. A modo de ejemplo, cabe

citar los relevamientos realizados por diversas áreas del Organismo sobre la situación de los extranjeros en prisiones federales, el acceso de los detenidos a la asignación universal por hijo (AUH), la situación de la educación en contextos de encierro, la producción de requisas vejatorias, las principales problemáticas a la que se enfrentan los visitantes de los presos alojados en los establecimientos del SPF, el acceso a Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) y la situación del trabajo carcelario, entre otros. En estos casos, el Equipo de Estadística y Bases de Datos asiste a las diversas áreas en la etapa de redacción de los instrumentos y codificación de los datos. Asimismo, se ocupa de la carga –o de su monitoreo– y del procesamiento y desarrollo de tablas y gráficos, de los cuales se señalan las principales líneas de lectura, que permiten una clara visualización del fenómeno en cuestión.

La información como insumo para la investigación e intervención en las cárceles

De más está decir que la posibilidad de producir información sistemática y rigurosa sobre las principales características de las prisiones argentinas ofrece una multiplicidad de ventajas a la hora de visibilizar fenómenos y diseñar estrategias de intervención eficaces. En este sentido, en el marco de la ratificación de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos y Penas Crueles, Inhumanos y Degradantes, así como su Protocolo Facultativo, la PPN se ha propuesto la ardua tarea de detectar e investigar la mayor cantidad posible de episodios de violencia institucional y/o de vulneración de derechos. Este trabajo, sostenido a lo largo de los últimos veinticinco años, ha cobrado un valor renovado, al dirigirse nuevos esfuerzos institucionales tendientes a recopilar, clasificar y sistematizar la información resultante. Si la investigación rigurosa e imparcial de la vulneración de derechos constituye uno de los pilares del trabajo del Organismo, también lo ha sido el acopio cuidadoso de la información producida y su tratamiento sistematizado y estadístico.

De esta forma, se han puesto a disposición nuevas herramientas para el trabajo cotidiano de control y monitoreo de los espacios de detención. La creación de un grupo de trabajo específico como el Equipo de Estadística y Bases de Datos de la PPN ha supuesto un avance a la

hora de conocer, recortar y localizar los fenómenos más graves a los que se enfrenta el privado de libertad. Sólo a modo de ejemplo, es pertinente señalar que la lectura conjunta de los resultados de los procesamientos de las bases de datos de tortura, fallecimientos y sanciones disciplinarias de aislamiento ha permitido identificar espacios (pabellones, módulos y/o establecimientos) especialmente violentos, o víctimas recurrentes de la violencia penitenciaria. Estos datos representan insumos novedosos y eficaces a la hora de diagramar los monitoreos y las visitas a las cárceles, al incrementar la capacidad de detección y prevención de las prácticas estatales vulneradoras de derechos. El trabajo articulado entre la experiencia resultante de las visitas semanales a los centros de detención y los datos estadísticos de los procesamientos de las bases ha producido notables avances a la hora de respondernos qué, dónde, cuándo, cómo y a quiénes entrevistar en la búsqueda de la prevención de la tortura y en cumplimiento de los derechos de las personas encarceladas.

El compromiso en función de la prevención de la tortura y las vulneraciones de derechos del colectivo privado de su libertad ha conducido a una ampliación de sus límites. A las tareas de control y prevención, se ha decidido agregar la de visibilización y circulación de la información obtenida. De esta forma, la PPN históricamente ha hecho públicos los resultados de sus investigaciones, relevamientos e intervenciones, tanto a través de la publicación de los informes anuales, como de los cuadernillos temáticos. En 2013, ha reactualizado su compromiso con la ciudadanía dando un nuevo salto de calidad, al abrir sus principales bases de datos con licencia abierta y formato libre a los fines de ampliar las capacidades de arrojar luz respecto de la situación carcelaria actual.

Del gobierno abierto a los datos públicos

El concepto de gobierno abierto es amplio y está en permanente redefinición. Apunta a una gestión que traza un diálogo constante con la ciudadanía y, a su vez, en el proceso decisorio incluye las perspectivas de otros actores. Del mismo modo, persigue la colaboración de los ciudadanos y funcionarios públicos para la mejora en el diseño y de los servicios públicos, y expresa de forma abierta y transparente condiciones suficientes para el mejor funcionamiento del Estado.

A la hora de diseñar y definir su planificación estratégica, la PPN se apoyó en la visión del gobierno abierto, que sostiene que los temas de gobierno y administración pública deben ser abiertos a todos los niveles posibles en cuanto a la transparencia, y que esto debe articularse con la creación de espacios permanentes de participación y colaboración ciudadana. A su vez, contó con el asesoramiento de la Secretaría de Modernización, que también impulsa los conceptos de gobierno abierto.

La Alianza para el Gobierno Abierto[9] (OGP, por sus siglas en inglés) fue lanzada en 2011 y desde ese momento ha promovido la implementación de políticas públicas basadas en tres pilares: transparencia, participación y colaboración. Esta Alianza tiene como fin promover compromisos concretos y acciones específicas de parte de los gobiernos participantes, según su documento fundacional, "para promover la transparencia, dar más poder a los ciudadanos, luchar contra la corrupción y usar las nuevas tecnologías para fortalecer el gobierno".

En la declaración de gobierno abierto se persigue el compromiso a aumentar la disponibilidad de información sobre las actividades gubernamentales, apoyar la participación ciudadana, aplicar los más altos estándares de integridad profesional en todos nuestros gobiernos y aumentar el acceso a las nuevas tecnologías para la apertura y la rendición de cuentas. Cuenta con la adhesión de más de 60 países de todo el mundo, entre los cuales se destacan 15 países de América Latina, que ya han presentado sus respectivos planes de acción.

El paradigma ofrecido por OGP, aunque no completamente nuevo, constituye una oportunidad para la promoción de reformas y políticas públicas que amplíen el proceso de democratización inaugurado en nuestra región hace tres décadas. En efecto:

> … una brecha parece haberse abierto recientemente en la infranqueable "caja negra" del Estado. Una brecha por la que comienzan a filtrarse crecientes demandas de apertura, de transparencia en la gestión, de participación en la elaboración de políticas estatales, de rendición de cuentas y responsabilizarían por el uso de los recursos públicos, de evaluación y control ciudadanos de los resultados gubernamentales.[10]

9. Disponible en: http://www.opengovpartnership.org/
10. Oszlak, Oscar, *op. cit.*, p. 2.

A fines de 2012 se creó el Sistema Nacional de Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o degradantes (Ley N° 26827), en el cual la PPN es miembro permanente del Comité Nacional. En noviembre de 2012, el Estado argentino manifestó la intención de trabajar junto con la OGP en la coordinación de acciones con aquellos países que comparten los principios de gobierno abierto.

El 25 de abril de 2013, en conmemoración del aniversario de los 20 años de la PPN, cuya meta central es la defensa de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad, se desarrollaron las Jornadas de Gobierno Abierto y Prevención de la Tortura, que tuvieron como finalidad fortalecer el rol del Estado, mejorar su institucionalidad y la gestión de políticas públicas, lo cual se traduce en mayor eficacia y eficiencia de resultados.

A partir de esto, el gobierno nacional junto con actores multisectoriales elaboró el Plan de Acción de la República Argentina. Este plan se sustenta en un proceso de consultas presenciales, y fue realizado en forma colaborativa y horizontal en consonancia con los principios de gobierno abierto. En abril de 2013, la intención se materializó en la reunión de Comité Directivo de la OGP.

En lo que respecta al primer plan de acción de gobierno abierto que la República Argentina presentó en abril de 2013, podemos destacar entre sus compromisos de gobierno electrónico y servicios públicos, el de promover acciones sobre la utilidad de la adopción de la firma digital en la administración pública nacional, la de promover el uso de *software* público argentino y realizar un sistema electrónico de contrataciones públicas, entre otros.

En cuanto a los compromisos en transparencia y acceso a la información pública, la Argentina se comprometió a la creación de un portal de datos públicos, a elaborar un manual de buenas prácticas de gobierno abierto, a lanzar un nuevo portal de trámites, a realizar un mapa del Estado y a presentar un compendio de leyes tendientes a democratizar, entre otras cosas, la justicia.

Por último, con respecto a la participación ciudadana, se comprometió a la federalización de los grupos de trabajo de la agenda digital, a realizar un evento nacional de gobierno abierto, a realizar un hackatón de datos públicos y a fomentar los mecanismos de participación previstos en el Decreto N° 1172/03, entre otros.

En el marco de la iniciativa asumida por el Estado nacional respecto de su participación en el Plan de Acción propuesto por la Open Government Partnership (OGP) inspirado en los criterios de transparencia, colaboración y participación, se creó en el ámbito de la Jefatura de Gabinete por Decreto Nº 538/2013 el Sistema Nacional de Datos Públicos (SINDAP). Dicha resolución estableció la creación del Portal Nacional de Datos Públicos, que almacena y publica datos producidos por el Estado nacional y las instituciones adherentes con el compromiso de fortalecer la relación entre el Estado y la sociedad civil garantizando el derecho de acceso a la información pública. El Procurador Penitenciario, en forma inmediata y espontánea, decidió en noviembre de 2013 presentar formalmente su adhesión al SINDAP. Desde ese momento, se conformó un equipo integrado por el Subdirector General de Gestión Administrativa y la Coordinadora del Equipo de Estadística y Bases de Datos, quienes fueron los responsables de asistir a las reuniones convocadas por el Foro de Datos Públicos de la Jefatura de Gabinete de la Nación. Así es como la PPN ha participado en las primeras discusiones, e integra el Portal desde los orígenes de su creación.

La experiencia ha sido enriquecedora, dado que aportó miradas y perspectivas complementarias acerca de la difusión del trabajo de los organismos públicos, así como de herramientas informáticas para la consistencia y normalización de las bases. Esta participación ha confirmado el compromiso de la Procuración, tanto con la protección de los derechos humanos de la población privada de libertad como con la participación y el control ciudadano.

En este nuevo escenario, fue central el diseño de estrategias de publicación y apertura de los datos que fueran respetuosas del derecho a la privacidad y de la protección de los derechos humanos de los detenidos, en particular si consideramos el gran volumen de la información generada en los últimos años. En este sentido, los *sets* de datos que han sido enviados fueron cuidadosamente revisados con el objetivo de no violar el secreto estadístico ni la identidad de detenidos y/o agentes del servicio penitenciario.

Lamentablemente, los datos de la PPN nunca fueron publicados en el SINDAP, estimamos que esto es debido a los problemas que le ocasionaría al área responsable publicar datos de un organismo que controla la función del Poder Ejecutivo.

Otro intento fallido de parte de nuestro organismo fue enviar los *dataset* de la PPN al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación para que los publicara en su portal, que se había originado en las mesas de trabajo del segundo Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto de la República Argentina, en donde participó la PPN. Al igual que con el SINDAP, por cuestiones políticas del rol que desarrolla el Organismo, hasta la fecha de redacción de este artículo, no fueron publicadas.

Lanzamiento del Portal de Datos PPN

Luego de los intentos fallidos por publicar los datos de la PPN, se logró articular el apoyo del Ministerio de Modernización, a través de la Subsecretaría de Innovación y Gobierno Abierto, para que nos brindaran asistencia para desarrollar el Portal de Datos de la PPN.[11] Así fue que nos enviaron el portal Andino, que es un portal de fácil instalación y puesta en práctica desarrollado por el Ministerio de Modernización para que todos los organismos del Estado puedan abrir los datos con los que cuentan cumpliendo, a la vez, con los estándares internacionales para la publicación de datos. Para la construcción del sitio, se trabajó articuladamente a través de una agenda coordinada entre el Ministerio de Modernización y PPN. Desde la Subsecretaría se brindó acompañamiento para el proceso de apertura, tanto del portal de transparencia como de la sección de datos.

El portal se lanzó el 15 de junio de 2017 oficialmente, y en su presentación participaron: el Dr. Francisco Mugnolo, Procurador Penitenciario de la Nación, el Lic. Rudi Borrmann, Subsecretario de Innovación Pública y Gobierno Abierto del Ministerio de Modernización de la Nación, y el autor del presente artículo, en carácter de Subdirector General de Gestión Administrativa de la Procuración Penitenciaria.

A partir de acercarle a la ciudadanía información abierta y accesible, el Procurador Penitenciario llamó al escrutinio social de la cárcel, responsabilidad que incumbe a todos los actores de la comunidad. Por su parte, el Lic. Borrmann resaltó el compromiso de la PPN por ser el primer organismo por fuera del Poder Ejecutivo en lanzar un portal de

11. Disponible en: http://datos.ppn.gov.ar/. El video de lanzamiento del portal está disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=y8auXmcC4GU

estas características. A su tiempo, invité a utilizar el sitio y a proponer mejoras en la apertura de datos para poder seguir trabajando por la defensa de los derechos de las personas privadas de la libertad y, de esta manera, contribuir en la construcción de comunidades más seguras.

De este modo quedó disponible un nuevo sitio, que tiene por objetivo transparentar los datos derivados de la información producida por PPN. Esta información está a disposición de toda la ciudadanía para ser usada, modificada y compartida: ofrece información de las distintas bases de datos que sistematizan el trabajo producido por la PPN en la aplicación de sus protocolos de actuación o relevamientos propios, entre ellos:

- Fallecimientos en prisión
- Casos de tortura y malos tratos investigados y documentados por la PPN
- Medidas de fuerza
- Relevamiento sobre argentinos privados de libertad en el exterior (APLE)
- Relevamiento sobre el uso de tecnologías de la información y comunicación en las cárceles federales
- Relevamiento sobre extranjeros en prisión
- Relevamiento sobre trabajo en cárceles federales
- Relevamiento sobre requisas carcelarias
- Censo de niños, niñas y adolescentes privados de libertad en centros socioeducativos de régimen cerrado
- Relevamiento sobre violencia obstétrica
- Bases de datos producidas por el Equipo de Estadística de la PPN sobre la base de información solicitada a otras agencias (fuentes secundarias):
  - Población y alojamiento en el SPF
  - Resguardos
  - Sanciones de aislamiento
  - Nómina sobre trabajadores según unidades
  - Nómina de trabajadores de ENCOPE
  - Base de datos sobre recomendaciones presentadas por PPN
  - Ejecución presupuestaria del organismo
  - Nómina del personal de la PPN

La iniciativa de datos abiertos impulsa la reutilización de la información generada por el sector público. Busca poner los datos del Estado al alcance de los ciudadanos, en formatos abiertos y con licencias libres para facilitar su acceso y permitir su reutilización en el marco del Decreto N° 117/2016[12] del Plan de Apertura de Datos. Los portales de datos públicos constituyen una iniciativa de transparencia que consiste en la liberación de conjuntos de datos producidos por la Administración Pública.

Consolidando los datos abiertos

El 19 de enero de 2016, en el marco del Decreto N° 117/2016 sobre el Plan de Apertura de Datos, la Dirección Nacional de Política Criminal (DNPC) publicó en su página *web* los datos que se producen en el Sistema Nacional de Estadísticas de Ejecución de la Pena (SNEEP) en formato libre y abierto.

La publicación de esta base de datos es un evento de suma importancia ya que visibiliza ciertas dimensiones de un fenómeno de una fuerte hermeticidad, como es el encarcelamiento. La dificultad histórica de acceder a determinada información fue lo que motivó a la Procuración a generar sus propias bases de datos, habida cuenta de la enorme desconfianza y el atraso histórico con el que se publicaban los informes que elaboraba la DNPC. La novedad no es la información en sí misma, sino su accesibilidad. Anteriormente los datos estaban, pero no era posible acceder a la base de datos de donde emergían los informes que se publicaban anualmente. El punto más importante es que, con la apertura de estas fuentes, es posible profundizar en las consultas y alcanzar un mayor nivel de especificidad en el contenido (al poder trabajar con la base de datos se pueden consultar fenómenos que anteriormente estaban invisibilizados, por ejemplo los referidos a los colectivos más vulnerables, como las mujeres o los extranjeros, o datos específicos por unidades de alojamiento o provincias).

La dificultad que presentan las estadísticas oficiales sobre la población privada de libertad es que arrojan escasa información sobre las características estructurales más gravosas de la vida en la cárcel,

12. Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/257755/norma.htm

como las situaciones especialmente violentas. Es decir, es posible acceder al dato acerca de, por ejemplo, la cantidad de presos alojados en un establecimiento determinado, pero prácticamente nada dicen estos números acerca de fenómenos como la violencia institucional: el SNEEP publica que en el ámbito del SPF para 2014 hubo 130 detenidos que dijeron haber sufrido agresiones físicas por parte del personal penitenciario, mientras que los datos de la PPN han documentado 823 casos de malos tratos y tortura en el mismo período. Otro ejemplo son los fallecimientos en prisión: para el período de 2014 se produjeron 51 fallecimientos, de los cuales 25 fueron violentos, pero el SNEEP no publica información al respecto.

Es importante señalar que los datos oficiales brindan información cuantitativa sobre algunas dimensiones de la vida en prisión y no nos permiten conocer las características particulares de esos fenómenos. Un ejemplo de ello son los datos acerca de los detenidos que acceden al trabajo: según la base del SNEEP, en el SPF trabaja el 72% de los detenidos. El problema es que esa información nada nos dice acerca de la precariedad de las condiciones laborales, las dificultades en el acceso a derechos laborales o la inexistente capacitación laboral. Algo similar sucede con el acceso a la salud, educación y vinculación familiar, sólo para mencionar algunos de los derechos fundamentales que son estructuralmente vulnerados en las cárceles argentinas.

Las estadísticas oficiales tienen el enorme problema de la cifra negra. Esto es así, en parte, debido a que la fuente de la información son las mismas fuerzas de seguridad. La DNPC recaba la información directamente del personal penitenciario administrativo que trabaja en las cárceles. Esto no es razonable desde el punto de vista lógico de abordaje del universo, ya que los propios cuestionados por la misma información son los responsables de completar los formularios que les envía el Ministerio de Justicia. Eso conlleva dos serias dificultades: la cifra negra registrada en los fenómenos especialmente sensibles, pero también la enorme heterogeneidad y la histórica demora de los establecimientos a la hora de brindar la información. Esto generaba históricamente que los informes publicados por el Ministerio de Justicia no sólo fueran de relativa veracidad, sino que registraran importantes demoras.

La PPN tiene numerosos datos sobre la población encarcelada bajo la órbita del SPF, básicamente porque esa jurisdicción es el prin-

cipal objeto de control del Organismo, aunque no el único. En ese sentido, la información publicada por el Ministerio de Justicia coincide con algunos de los datos que produce la Procuración, como es el caso de la cantidad de alojados. Eso es así porque la fuente es la misma, es decir, el SPF. Pero, por supuesto, difieren en otras temáticas centrales que la Procuración documenta de forma detallada y que representan fenómenos de suma importancia para nuestro trabajo como organismo de control del SPF y de protección de los derechos humanos de las personas encarceladas, tales como las mencionadas (violencia, fallecimientos, acceso a derechos, etc.).

En términos de apertura de datos y publicidad de información, la PPN es una institución pionera ya que desde 2014 hemos publicado nuestras bases de datos en la página *web* del Organismo. La experiencia de la PPN ha evidenciado que lo que se necesita es una transformación en los modos de entender el acceso público a la información y que las instituciones estatales se comprometan a la apertura y difusión de sus datos. La información pública compartida en formatos abiertos, accesibles y estructurados es una fuerte tendencia global hacia la transparencia, la rendición de cuentas, la participación de la sociedad civil en procesos de mejora de la eficiencia de la administración pública y la generación de nuevos productos y servicios para los ciudadanos.

En este sentido, la transparencia, la colaboración y la participación buscan consolidarse como ejercicio de gobierno bajo plataformas de red en las cuales los organismos públicos coordinen sus políticas públicas con otros organismos estatales, así como también con la ciudadanía, las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y organismos no gubernamentales, entre otros, con el fin de cogestionar un Estado legal y eficiente, porque la eficiencia no es otra cosa que la unidad de medida de la calidad de los servicios públicos, y si el Estado no es eficiente, los servicios públicos jamás pueden ser de calidad.[13]

Organismos de control y gobierno abierto

Es necesario destacar la importancia de involucrar a los organismos de control en la Alianza para el Gobierno Abierto. Esto en principio trae

13. Procuración Penitenciaria de la Nación y otros, *Informe 2016*, p. 98.

aparejadas dos posibles líneas de acción, a desarrollar, que serán fundamentales en el fortalecimiento de las instituciones y en la construcción de instituciones más transparentes, participativas y colaborativas.

Por un lado, una línea de acción hacia el interior de los organismos es la de adaptar la metodología de trabajo de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) y generar planes de acción propios de cada organismo involucrando a todas sus áreas.

Por otro lado, los organismos de control tienen que participar en la elaboración de los planes de acción de los respectivos Poderes Ejecutivos nacionales, que es donde se genera una nueva instancia de negociación entre el controlado y el controlante. En esta instancia, deberíamos contar con el apoyo de las organizaciones de la sociedad civil, permitiendo de esta manera que las propuestas y el debate se generen en el marco de un paradigma desarrollado en línea con los conceptos de gobierno abierto, y permitiendo además que estas acciones no sean percibidas negativamente por los actores involucrados.

Es nuestra intención describir las principales cuestiones a tener en cuenta al momento de abordar acciones relacionadas con *open data*. Por un lado, es importante abrir los datos en los formatos y códigos abiertos, de acuerdo a los principios que postula la Open Data Charter.[14] Por otro lado, no pretendemos transmitir un decálogo a ser impuesto como receta o solución mágica a los nuevos desafíos relacionados con la gestión de información, sino aportar nuestras experiencias, nuestros aciertos y errores, todos igualmente válidos a la hora de implementar propuestas participativas:

- No sólo cabe considerar la necesidad de contar con el respaldo de la máxima voluntad política de la organización al momento de gestionar cambios e innovaciones, pero al hacer foco en ello se deja de lado un factor igualmente determinante a la hora de medir la eficacia en su implementación. Debemos fomentar y practicar el altruismo en las participaciones. Siempre que exista una decisión en este marco, debieran orientarse al beneficio institucional y a la respuesta social evaluada en su conjunto, en contraposición a la realización de políticas sectoriales o personales: las decisiones deben aportar a las solu-

14. Disponible en: https://opendatacharter.net/

ciones reales y no al apuntalamiento del *statu quo* político al que nos tiene acostumbrados nuestra región. Lo que se desprende de aquí es que necesitamos un nuevo funcionario que responda mejor al modelo propuesto de Estado abierto.

- Es necesario formalizar en las instituciones el proceso de cambio en general, y hacia las políticas de *open data* y gobierno abierto en particular. Puede ser, como en nuestro ejemplo, a partir de la creación de un área específica (que no descarta otras posibilidades, como designar un responsable en un área ya existente, un comité con la mayor posibilidad de representantes, etc.), aunque no por ello deba abandonarse la posibilidad de trabajar la temática informalmente por voluntades personales, independientemente de que estén o no incluidas en el plan estratégico del organismo, como también nos sucedió en nuestros primeros pasos hacia la apertura de nuestra información. De todas maneras, si estas cuestiones informales son trabajadas en relación con estos conceptos, seguramente terminen por ser institucionalizadas formalmente.
- Identificar los diferentes actores oficiales y de la sociedad civil para luego posibilitar la construcción de mecanismos e interacciones que permitan achicar el "agujero negro" entre los distintos datos que puedan existir sobre la misma temática. Es fundamental que a la hora de destinar esfuerzos para la producción de datos, logremos que esta sea pensada participativamente: la horizontalidad de la información pública no depende solamente de su forma de distribución y accesibilidad, sino y principalmente de la participación y la cocreación de los distintos actores durante todo el proceso de producción.
- Los procesos de diálogo son una herramienta fundamental en la construcción de la legitimidad de la información. Cuanto más horizontal y participativa sea la concepción y elaboración de los datos, más legítimos y más utilizables serán. Tenemos como ejemplo la triste experiencia de los últimos años en Argentina, donde los datos oficiales dejaron de ser considerados legítimos. Para citar un ejemplo más próximo, podemos hacer referencia a la planilla que envía el SNEEP al Servicio Penitenciario Federal, en la que ni el citado SPF ni los organismos y

actores de la sociedad civil que tienen involucramiento en los fenómenos relevados han participado en ninguna instancia de todo el proceso definitorio en la concepción de los datos.

- No podemos pensar en *open data* como una construcción aislada. Es fundamental ejecutar las acciones enmarcadas en principios más amplios. La transparencia, la participación y la colaboración representan una gran oportunidad para promover el fortalecimiento de los sistemas de rendición de cuentas, y en ello juegan un rol crucial los organismos públicos, las agencias especializadas, que generan información de sumo valor en torno al desempeño de las políticas públicas, la prestación de servicios, la ejecución presupuestaria y la integridad de los funcionarios públicos, componentes claves del buen gobierno. Dentro de la organización, debemos buscar el fomento de la participación de las áreas involucradas a través de los canales e instituciones extraorganismo que utilizan los propios datos generados como insumo, logrando así el oportuno fortalecimiento del área mencionada, lejos del falso temor ante su supuesto debilitamiento dentro del organismo.
- En línea con lo mencionado en el tercer punto, debemos buscar articular diferentes instancias de cocreación, que permitan definir cuáles serán los *datasets* y qué características tendrán, para así poder acercar el dato lo más posible a la realidad evitando el doble registro, así como también las diferencias y problemas que estos arrojan a la hora de generar nueva información. Como ejemplo, podemos mencionar el Registro de casos de tortura, relevados por la PPN y el SNEEP, donde si observamos los totales de casos registrados al año por cada organismo, podremos notar grandes diferencias. Si bien intentan contarnos una misma realidad, están construidos de maneras muy disímiles entre las perspectivas que generan más incertidumbre que certezas a la hora de tomar decisiones basadas en los datos.

Reutilización de datos abiertos: el crecimiento verdadero

En este contexto, la primera experiencia de la PPN respecto de las políticas de *open data* fue la invitación a la primera Conferencia Regional de Datos Abiertos para América Latina y el Caribe, llevada a cabo en Montevideo, Uruguay, en junio de 2013.

Allí se abordó el fenómeno de los datos abiertos desde una óptica regional, el desarrollo del periodismo de datos y los desafíos para los gobiernos locales; la regulación, estándares y plataformas para la apertura de datos: alternativas y buenas prácticas; además de los datos abiertos y la generación de modelos de negocio sustentables, entre otros temas que buscan la construcción sostenible de valor.

Como compromiso en participación ciudadana, en el Plan de Acción de la República Argentina, también se encontraba la realización de un *hackatón* de datos públicos, reza textual: "Realizar un encuentro de desarrolladores programadores *web* y diseñadores en el que el Gobierno nacional pondrá a disposición datos públicos para que puedan ser explotados y reutilizados".[15]

Este encuentro se dio en el formato de una dinámica novedosa: *hackatón*. El concepto está compuesto por las palabras "maratón" y *hackers*, y juntas se definen como una maratón de desarrollo. Es un evento donde los participantes se reúnen –en el mismo espacio físico– para desarrollar aplicaciones de forma colaborativa en un corto lapso de tiempo. La duración puede variar entre 10 y 72 horas.

Se notará que el concepto refiere a un colectivo social con alguna carga negativa que lo asociaba a *hackers* informáticos. Lejos de esta visión negativa, el encuentro dio lugar a una reunión de programadores informáticos especialistas en dispositivos y redes informáticas, dispuestos a colaborar e intercambiar ideas y problemáticas de manera solidaria. A partir de este novedoso planteo, nos hemos preguntado de qué manera puede esto ayudar a la gestión pública y cuál debiera ser el rol de un funcionario público en el marco de esta dinámica.

15. Presidencia de la Nación Argentina, Alianza para el Gobierno Abierto, Argentina, Plan de Acción de la República Argentina, Open Government Partnership, abril 2013.

El objetivo del *hackatón* es obtener aplicaciones innovadoras y eficientes de manera muy rápida. Instituciones públicas, universidades, medios de prensa, empresas privadas, organizaciones civiles y hasta ciudades enteras o países utilizan esta metodología.

La Procuración Penitenciaria de la Nación, como organismo adherente a los conceptos que engloban el término de gobierno abierto, ha participado del Hackatón ProgramAR, que fue el primer *hackatón* de datos públicos nacionales, organizado en el marco del lanzamiento del Portal Nacional de Datos Públicos (SINDAP).

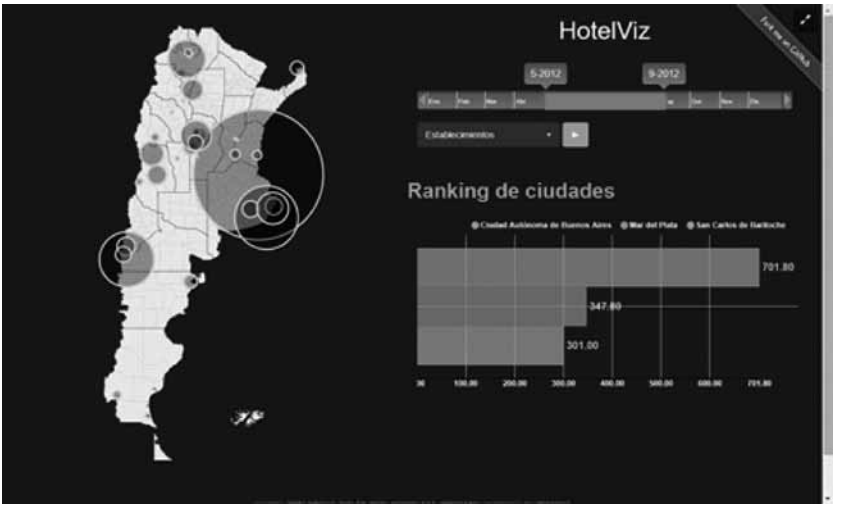
Unos días antes del Hackatón se realizó una reunión previa de coordinación. En dicha reunión se presentaron los *sets* de datos a utilizar en el evento y se brinda información, herramientas y lineamientos para la participación. De esta reunión surgieron los proyectos a desarrollar, es decir que allí quedó conformado el HackDash, nombre con el que se conoce a la plataforma *web* que permite juntar ideas con personas y poder saber en qué estado está cada proyecto inicial del evento.

Durante el Hackatón, trabajamos en distintos equipos sobre los proyectos establecidos en la reunión previa que conforman el HackDash del evento. Los participantes inscriptos individualmente fueron sumándose a los equipos conformados y proponiendo allí mismo nuevos proyectos. Para tal fin, al comienzo del Hackatón se expusieron los proyectos inscriptos y se preguntó a todo el auditorio qué capacidad le hace falta a ese proyecto, ya sea de diseño, de conocimiento, de programación, etc.

Nuestra aproximación a esta novedosa experiencia nos generaba algunos cuestionamientos ya que desde los organismos públicos existe una tendencia a la formalidad y a los eventos de tipo más tradicionales, así como por la desconfianza que le genera a las instituciones públicas la apertura de sus registros y bases de datos. A partir de nuestra participación, hemos descubierto un nuevo camino que, lejos de los prejuicios mencionados, nos presenta una posibilidad con la que la ciudadanía comienza a consolidarse como reutilizador de datos públicos y generador de aplicaciones que contribuyen a su bienestar social y a la gestión pública.

Nuestra experiencia colaborativa

Más allá de la experiencia, en sí misma enriquecedora, nuestra participación en el Hackatón nos posibilitó permanecer en contacto con un grupo de programadores que se mostraron dispuestos a trabajar colaborativamente con la PPN. De esta forma, a principios de diciembre de 2013 comenzamos a mantener reuniones periódicas, donde nuestra propuesta fue la de adaptar la aplicación ganadora Hotel Viz[16] a las bases de datos de nuestro Organismo, con el objetivo de mostrar desde una perspectiva novedosa y de fácil lectura para la sociedad en general cómo evolucionan los fenómenos más relevantes de la vida en prisión.



16. Es una visualización dinámica sobre un mapa virtual de la República Argentina, donde se destacan georreferenciados los distintos centros turísticos del país, se puede seleccionar la variable que uno quiere consultar entre establecimientos, viajeros, estadía promedio, habitaciones disponibles, habitaciones ocupadas, plazas disponibles y plazas ocupadas, y se puede observar mediante una línea del tiempo cómo evolucionan estas variables y como es el flujo turístico dentro del país. A simple vista se puede distinguir dónde hay mayor cantidad de gente, cómo circula el turismo por temporadas, dónde hay mayor cantidad de habitaciones disponibles, de infraestructura hotelera y si está siendo aprovechada o no, entre otras. Disponible en: http://www.nardoz.com/HotelViz/

Avanzado el trabajo, nos sorprendió gratamente la buena predisposición que pusieron para concretar nuestra idea, pero no era una tarea sencilla, debíamos colaborar y destinar nuestros esfuerzos a fin de poder realizarlo. Por parte del equipo de la PPN, y por sugerencia de los programadores, se normalizaron las bases de datos mediante Open Refine,[17] un sistema de código abierto y gratuito que se utiliza para la organización y limpieza de bases de datos donde se pueden explorar, limpiar, transformar y conciliar los datos. Al mismo tiempo, debíamos georreferenciar las unidades penitenciarias federales en el mapa de la República Argentina, actividad para la cual nos aconsejaron utilizar la herramienta Cartodb,[18] herramienta de *software* libre que permite georreferenciar sitios, importar datos, integrar tablas, crear mapas y visualización, entre otras funcionalidades.

Una vez que tuvimos las bases de datos normalizadas, debimos adaptarlas a las necesidades de la aplicación. Con esto y los establecimientos de detención georreferenciados en el mapa de la República Argentina, el equipo programador ya estaba en condiciones de efectuar las migraciones necesarias para lograr la visualización de nuestra base de datos. El proceso de adaptación duró aproximadamente un mes y su resultado fue de gran utilidad. Pudimos alcanzar lo que habíamos ansiado desde un principio: una visualización de la ubicación geográfica de las cárceles federales en consonancia con la evolución temporal (2009-2013) de los fenómenos de los malos tratos y la tortura, el aislamiento, la población y los fallecimientos. Entre las principales ventajas de la aplicación, se destaca la posibilidad de seleccionar el fenómeno o variable a visualizar, optando entre observar las transformaciones de las variables a lo largo del tiempo o identificar un período estático y la representación de un *ranking*, según la frecuencia con la que cada una de las unidades registró los fenómenos.

En definitiva, se obtuvo una aplicación basada en la visualización dinámica de nuestras bases de datos de una manera moderna, inteligente, eficiente y colaborativa, cuyo formato audiovisual se dirige a todo tipo de público facilitando la comprensión de las principales características que atraviesan a los espacios de encierro.

17. Disponible en: http://openrefine.org/

18. Disponible en: http://cartodb.com/

Por primera vez en Argentina, se ha logrado, con el apoyo de la comunidad tecnológica, adaptar una aplicación de *software* libre creada en el marco de un *hackatón* a las necesidades de un organismo público, de forma gratuita y reutilizable. De esta manera, hemos desarrollado una herramienta dirigida a la ciudadanía que permite observar la evolución histórica de la tortura, los fallecimientos, el aislamiento y la población alojada en las cárceles del SPF con datos actualizados en forma periódica.[19]



Reflexiones finales

Sin el compromiso y la voluntad política no hubiera sido posible producir información cuantitativa de calidad. La trayectoria institucional de investigación y difusión de sus resultados ha sido la base que ha permitido comprender la importancia de visibilizar lo que sucede en contextos intramuros como estrategia de prevención de la vulneración de derechos.

Los esfuerzos institucionales han demostrado que llevar a la práctica los principios del paradigma de gobierno abierto no requiere de grandes inversiones ni es una tarea imposible. La experiencia ha evidenciado

19. Disponible en: http://www.nardoz.com/CarcelViz/

que lo que se necesita es una transformación en los modos de entender el acceso público a la información y la necesidad de que las instituciones estatales se comprometan a la apertura y difusión de sus datos. La información pública compartida en formatos abiertos, accesibles y estructurados es una fuerte tendencia global hacia la transparencia, la rendición de cuentas y la participación de la sociedad civil en procesos de mejora de la eficiencia de la administración pública, y una gran oportunidad para la generación de nuevos productos y servicios para los ciudadanos.

En este sentido, la transparencia, la colaboración y la participación buscan consolidarse como ejercicio de gobierno bajo plataformas de red en las cuales los organismos públicos coordinen sus políticas públicas con otros organismos estatales, así como también con la ciudadanía, las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y organismos no gubernamentales, entre otros, con el fin de cogestionar un Estado legal y eficiente.[20]

Gestión de información e innovación son algunos de los grandes desafíos que tenemos en estos tiempos en las instituciones estatales, no se trata sólo de gestionar, sino de gestionar incorporando elementos innovadores, nuevas técnicas para poder obtener y dar mejores resultados. Con el objetivo de avanzar en este sentido, confiamos en que en un futuro cercano se desarrollarán nuevos canales de participación que permitan profundizar las relaciones entre el mismo Estado y entre este y la ciudadanía.

En lo relativo a la participación ciudadana, es muy importante resaltar que donde no se asuma esta cuestión como un derecho, con reconocimiento de mecanismos formales, informales, directos, indirectos, etcétera que viabilicen la participación de la gente como forma de potenciar la administración pública, de manera que se exija al funcionario público resultados, en pro de buscar legitimar la actuación de la administración, pero también como forma de que el ciudadano colabore y asuma responsabilidad en el proceso administrativo, no lograremos reflejar el empoderamiento ciudadano en forma efectiva en nuestra gestión cotidiana. La entrada en vigencia de la Ley de Acceso a la Infor-

20. Procuración Penitenciaria de la Nación y otros, *op. cit.*, p. 98.

mación Pública[21] genera un escenario propicio para el desarrollo de las nuevas formas de construcción y entendimiento de la información.

Consideramos necesario generar y reproducir espacios de trabajo de tipo colaborativo entre comunidad y Estado, y que este ejercicio se convierta en un hábito de la gestión estatal facilitando los canales de participación de la ciudadanía y promoviendo la cultura de la participación y reutilización de datos. Por esta vía es que se consolidará la idea de que al involucrar a la ciudadanía lograremos un mayor impacto de nuestras políticas públicas.

Como mencionamos al principio, debemos lograr la voluntad política desde el más alto nivel gubernamental para imponer las nuevas reglas de juego en la relación gobierno-ciudadanía, apoyándonos provisoriamente en las nuevas tecnologías que facilitan esa interacción. Los funcionarios políticos y los administradores permanentes deben mostrarse dispuestos a funcionar sobre estas nuevas reglas con un grado de determinación que rompa estructuras y mecanismos decisorios ancestrales, que por distintas razones estarían poco dispuestos a modificar políticas públicas que superen los ciclos políticos en nuestra región, factor determinante en el fracaso de las políticas públicas.

Es por eso que tenemos que lograr el compromiso y el involucramiento de la sociedad civil, de los ciudadanos, de las distintas fuerzas políticas y de todos aquellos actores que son relevantes para el efectivo impacto de las políticas públicas. Del mismo modo, deberíamos lograr que las políticas públicas también superen las individualidades personales: es así como nuestra política tendrá el impacto deseado.

Otra cuestión relevante es la necesidad de que las administraciones públicas se adapten al dinamismo actual, que acompañen los tiempos impuestos por las nuevas tecnologías y las nuevas exigencias de la sociedad. En la misma línea, las administraciones públicas requieren otro perfil de funcionarios, con la capacidad de superar el miedo al fracaso y lograr entrar en el círculo virtuoso de aprender y desaprender de los propios errores para poder mostrar así esos errores como motivantes de nuevas líneas de acción, sin tenerle miedo a la opinión

21. La Ley de Acceso a la Información Pública (Ley N° 27275) establece que todos los poderes del Estado nacional, así como diversos organismos públicos y privados, deben garantizar el derecho de acceso a la información pública.

pública y generando conciencia de que estamos buscando el camino a la alternativa más eficiente que el Estado pueda ofrecer.

Por último, es importante dejar los egoísmos de lado (propios, políticos, sectoriales, institucionales, económicos, etc.). Sumado a esto, la posibilidad de que la alternativa sea pasible de cualquier modificación superadora, provenga de donde proviniera, permitirá lograr el compromiso de todos los actores pertinentes. Es de esta manera cómo nuestro proyecto será percibido en el sentido de que solamente persigue el bienestar social, el fortalecimiento de las instituciones públicas y el objetivo de lograr todos los días un Estado más eficiente, abierto y transparente para toda la comunidad.

Las sociedades demandan, cada vez con más fuerza, gobiernos que respondan verdaderamente a sus necesidades y que lo hagan de un modo más abierto y participativo. Este es uno de los mayores retos al que nos enfrentamos hoy día los responsables públicos, que no podemos ni debemos permanecer ajenos a la voluntad de los ciudadanos de ser partícipes en la acción de gobierno. Tenemos que ser protagonistas del cambio, hoy la ciudadanía no quiere la información procesada desde el punto de vista del Estado, sino que quiere y necesita autogestionar y procesar la información de modo de llegar a su propio camino de acceso a la realidad.

Al mismo tiempo, debemos comenzar a capacitar a la ciudadanía para la reutilización de los datos y ofrecer alternativas accesibles, que permitan a los diferentes colectivos involucrarse con estos de manera natural y atractiva, con el adicional de lograr la retroalimentación a la hora de entender, diseñar y contribuir al desarrollo de las políticas públicas fortaleciendo el objetivo de bienestar de la ciudadanía. Es importante generar la mejor información posible, que nos permita involucrar a los distintos colectivos integrando diferentes comunidades, a fin de facilitar el conocimiento y el involucramiento del ciudadano en la gestión pública.

Por último, reforzamos el concepto de generar y reproducir espacios de trabajo de tipo colaborativo entre comunidad y Estado, y que este ejercicio se convierta en un hábito de la gestión estatal para facilitar los canales de participación de la ciudadanía y promover la cultura de la participación y reutilización de la información. Por esta vía es que se consolidará la idea de que al involucrar a colectivos externos, lograremos un mayor impacto en la implementación de nuestras po-

líticas públicas. Otorgarle un lugar privilegiado al control ciudadano nos dará la posibilidad de acceder a otras perspectivas y comprender desde una realidad más accesible la importancia de que lo que sucede en la cárcel no quede invisibilizado tras los muros que la rodean.

Bonus track: de los datos a la innovación

En este apartado contaremos brevemente distintas iniciativas concretas que estamos llevando adelante con relación a nuestro trabajo en la publicación de datos y en la aplicación de los principios de gobierno abierto en la PPN como protagonistas activos en el proceso de formar parte de esta comunidad que lleva adelante la agenda de innovación pública en la Argentina.

Nuestra experiencia ha evidenciado que se necesita una transformación en los modos de entender el acceso público a la información, así como que las instituciones estatales se comprometan a la apertura y difusión de sus datos: la información pública compartida en formatos abiertos es una fuerte tendencia global hacia la transparencia, la rendición de cuentas, la participación de la sociedad civil en procesos de mejora de la eficiencia de la administración pública y la generación de nuevos servicios para los ciudadanos. Si bien en el transcurso de este trabajo hemos desarrollado algunos casos llevados adelante, describiremos brevemente en este agregado otras iniciativas que conforman nuestra línea de trabajo. Partiendo del espíritu colaborativo, hemos llevado a la práctica elementos relevantes de la teoría de gobierno abierto, lo cual ha representado un desafío inédito para los organismos públicos argentinos. También hemos adecuado aplicaciones y propuestas facilitando el conocimiento y el involucramiento en la gestión pública.

En otros zapatos, EOZ

La actividad se enmarca como resultado de la relación de la PPN con el Banco Interamericano de Desarrollo, que le propuso sumar a la plataforma la historia de una persona privada de libertad para minimizar la estigmatización de las personas privadas de la libertad a través de una forma disruptiva e innovadora. La plataforma alojada en enotroszapatos.org (EOZ) propone un juego, en el que la sociedad

se pone en los zapatos del otro y vive nuevas experiencias, entre ellas, la historia de Cecilia, una mujer madre privada de su libertad. EOZ es un juego sobre empatía, que pretende poner a prueba la capacidad que tenemos los seres humanos de percibir o interpretar lo que otros sienten, e incluso cómo piensan. Se intenta que durante el juego, y después, el participante mire a los demás con otros ojos y recuerde que lo que él simuló por un tiempo, para muchos es toda su vida. Se busca así entendernos mejor en este mundo tan diverso.

La plataforma constituye una gran herramienta para promover el respeto y la inclusión de los colectivos vulnerables en nuestra región. Esta iniciativa concuerda con varias de las acciones que la PPN viene llevando adelante en el marco de la defensa de los derechos fundamentales de las personas privadas de libertad, en la cual la diversidad y los derechos humanos son componentes fundamentales y las habilidades sociales como la buena comunicación, la resiliencia y la empatía juegan un rol decisivo.

La guía de recursos: Empoderamiento en contextos de encierro

La Guía de Recursos fue elaborada por la PPN en agosto de 2016. Este instrumento tiene como fin comenzar a desarrollar y materializar la participación ciudadana dentro del Organismo. Se trata de una herramienta para empoderar a las personas privadas de libertad y a sus familiares orientándolos respecto de los trámites necesarios para garantizar sus derechos. Con esta intención, ofrece información actualizada sobre los requisitos y la documentación que les será solicitada al momento de presentarse ante distintos organismos estatales, incluidos, en algunos casos, datos de contacto de la persona a cargo. La Guía está organizada por temas referidos a distintos derechos que se busca proteger. En relación con los garantizados por la Constitución Nacional (seguridad social, vinculación familiar, trabajo, educación, identidad personal y acceso a la justicia), se brinda orientación para acceder a derechos específicos (en el apartado sobre seguridad social, por ejemplo, se aborda el acceso a la asignación universal por hijo, y a las pensiones no contributivas de la CABA y de la Provincia de Buenos Aires), documentación solicitada, información sobre cómo gestionarlos y dónde deben realizarse los trámites.

En otros casos, el criterio de abordaje consistió en el acceso a derechos de determinados grupos de personas. Tal es el caso de las personas con discapacidad, personas que estuvieron privadas de libertad y extranjeros, cuyo abordaje específico tiene en miras proveer una orientación más ágil de la información sobre las instituciones dedicadas a la protección de sus derechos. Cuando se consideró pertinente, se incluyeron las páginas *web* de distintas reparticiones estatales donde se puede ampliar la información.

Visualizaciones interactivas de *La Nación*

Bajo la consigna de mejorar el impacto del control mediante las TIC, Marthé Rubio y Sol Amaya (La Nación Data)[22] reunieron y organizaron la información sobre muertes en cárceles, y la visualizaron en aplicaciones interactivas accesibles al ciudadano medio.

Es importante destacar que tal posibilidad surgió a partir de la información publicada por la Procuración Penitenciaria de la Nación en cumplimiento de los estándares de *open data*. La posibilidad de la reutilización de esta información facilita su difusión y mejora notablemente el impacto, ya que la relevancia y diagramación, sumadas a la posibilidad de agregar tecnología, permiten generar un significativo valor agregado. La información de la PPN no sólo sirvió como materia prima de estas nuevas aplicaciones y visualizaciones, sino que a partir de ello lograron difusión en medios de gran importancia en nuestro país y generaron nuevas lecturas con la posibilidad de comparar lo publicado con información de distintas fuentes, ampliando el campo de conocimiento y las posibles lecturas sobre una temática de difícil visibilización como son las situaciones intramuros de las que se ocupa la PPN.

Se buscó analizar la evolución de fallecimientos en prisiones federales y bonaerenses en términos de violaciones de derechos, así como contar historias de las víctimas. Como ejemplo de ello, podemos mencionar algunas estrategias de difusión activa de información pública, canales bidireccionales de comunicación con la ciudadanía, plataformas y aplicaciones basadas en datos abiertos, entre otros ejemplos de buenas prácticas que desarrollan los órganos de control de Argentina y de la región para fortalecer sus nexos con la sociedad civil y contribuir

22. Disponible en: https://www.lanacion.com.ar/data

a la mejora en la calidad de las instituciones democráticas. Se puede acceder a los desarrollos tecnológicos en su aplicación concreta, consultando los siguientes vínculos:

- http://www.lanacion.com.ar/1861899-radiografia-de-las-carceles-argentinas
- https://www.lanacion.com.ar/1760728-morir-en-la-carcel-el-mapa-de-las-vidas-perdidas-bajo-la-custodia-del-estado

La innovación como oportunidad

A partir de escuchar en los medios públicos los hechos del conflicto mantenido entre el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los manteros (trabajadores informales que tienden "mantas" en la calle para exhibir los productos que comercializan), uno de los ofrecimientos para avanzar con las negociaciones fue la de un curso de emprendimiento, al cual para acceder, entre los distintos requisitos, se exigía el certificado de antecedentes penales. Esta situación llamó la atención en un área no sustantiva del organismo y dio lugar a una discusión acerca de la reintegración de las personas que luego de haber cumplido condena, deban enfrentarse nuevamente a la sociedad. Investigando y con conocimientos de acciones tomadas por la sociedad civil en situaciones similares, se gestó la iniciativa de avanzar con una recomendación al Ministerio de Trabajo de la Nación para señalar esta situación vulneradora de derechos. El aspecto más innovador se apoya en que no sólo el disparador fue de un ámbito no usual, sino que la idea, implementación y seguimiento fue llevada adelante por un área administrativa, cuando nunca antes en el Organismo un área de estas características había realizado este tipo de acciones.

Fue esta área administrativa la que elevó al Procurador Penitenciario una recomendación, a fin de que las personas que hayan cumplido con la totalidad de su condena tengan acceso a un trabajo en igualdad de condiciones. Tanto organizaciones privadas como organismos públicos y otros sectores que conforman el mercado laboral, exigen certificados de antecedentes penales como condición para el acceso a los puestos de trabajo que ofrecen. Los mayores inconvenientes surgen al momento de presentar el informe, emitido por el Registro Nacional de Reincidencia, implementado mediante Decreto-Ley

N° 22179/1979. A partir de este informe, se estigmatiza a las personas que estuvieron privadas de libertad y en muchos casos funciona como factor determinante para no otorgar el puesto de trabajo. Esto implica que muchas personas que han transitado una pena privativa de libertad queden fuera del mercado laboral formal, con todas las consecuencias negativas que ello implica.

El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, en cumplimiento con la Recomendación N° 855/17 de la Procuración Penitenciaria de la Nación, publicó en el Boletín Oficial la Resolución N° 11-E/2018, que sustituye el artículo 3 de la Resolución N° 270/15 para garantizar el derecho a quienes hayan cumplido la totalidad de su condena, ya que a partir de esta sustitución las ofertas de empleo no podrán contener restricciones debido a antecedentes penales. Con esta resolución, la PPN reafirma sus acciones en el fortalecimiento de políticas públicas integrales que comprendan al universo de las personas que han transitado la prisión y que, al recuperar su libertad, ven vulnerados sus derechos como consecuencia del encarcelamiento.

Participación en el III Plan de Acción de Gobierno Abierto (2017-2019)

En febrero de 2017, la Procuración Penitenciaria de la Nación fue invitada por el Ministerio de Modernización de la Nación a participar de la elaboración del III Plan de Acción de Gobierno Abierto (2017-2019),[23] que la Argentina presentó en julio de ese año a la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA).

En concordancia con esto, la Procuración intervino activamente en las primeras mesas de diálogo llevadas a cabo en el Museo Histórico Nacional, al participar en el proceso de cocreación ideando, diseñando y redactando los dos compromisos que asumió: 1) Publicación de recomendaciones de auditoría en cárceles argentinas (Compromiso 16) y 2) Laboratorio de Innovación para organismos garantes de derechos y de control externo (Compromiso 32); conjuntamente con la sociedad civil, ciudadanos involucrados en la temática, el Ministerio de Mo-

23. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/tercer_plan_accion_nacional_gobierno_abierto_argentina_2017.pdf

dernización y el Defensor del Pueblo de la Nación (DPN), este último, también responsable del Laboratorio de Innovación.

Hasta la fecha, y en relación con el Compromiso 16, se realizaron diez encuentros de una mesa de trabajo, en la que se acordaron y pusieron en marcha fichas clasificatorias y de seguimiento, y se desarrolló el primer instructivo para la confección de recomendaciones del Organismo. Asimismo, se generó y publicó en el portal de datos de la PPN una base de datos de las recomendaciones formuladas entre 2006 y 2016, con un panorama general sobre los principales focos problemáticos, así como sus patrones, tendencias y eventuales modificaciones, como aporte a la reflexión sobre las condiciones en que se desarrollan las penas privativas de libertad. Se avanzó en acciones conducentes al aporte de sociedad civil, la academia y otras instituciones y se lanzó una consulta pública a nivel federal acorde al ámbito comprendido por la institución garantizando así una adecuada participación y mayores aportes de la sociedad civil. También se realizaron encuentros con la sociedad civil y la academia, poniendo a disposición las variables trabajadas.

En el caso del Compromiso 32, hasta el momento se creó formalmente el Laboratorio de Innovación, se realizaron seis talleres de sensibilización y capacitación para el personal de los dos organismos que integran el laboratorio sobre los principios de gobierno abierto, la innovación y las características y utilidad del Laboratorio, que fueron dictados por personal del Ministerio de Modernización de la Nación, PPN, DPN y ACIJ (Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia).

También se realizaron seis reuniones de Laboratorio para establecer pautas con el fin de elaborar un protocolo o instructivo de buenas prácticas, que apunte a llevar adelante las vinculaciones entre familiares, en los casos de búsqueda de identidad biológica. En estos encuentros participaron, además de PPN, DPN, la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación y distintas ONG que tratan el tema de identidad biológica en la Argentina con la intervención de un moderador externo a los dos organismos. Por último, se llevaron a cabo dos reuniones de laboratorio para trabajar en la visualización interactiva del proceso judicial con el Consejo de la Magistratura de la Ciudad de Buenos Aires.

Bibliografía

CLAD, "Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico", aprobada por la IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, 2007.

_____, "Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública", aprobada por la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, celebrada el 25 y 26 de junio de 2009, en Lisboa, Portugal. Adoptada por la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno Estoril, Portugal, el 30 de noviembre y 1° de diciembre de 2009 (Resolución N° 38 del Plan de Acción de Lisboa). Disponible en: http://old.clad.org/documen tos/declara ciones/carta-iberoamericana-de-participacion-ciudadana

_____, "Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública", documento aprobado por el Consejo Directivo del CLAD en reunión presencial-virtual celebrada desde Caracas, el 10 de octubre de 2013. Disponible en: http://www.20422.cl/cepal/Carta%20Iberoamericana%20de%20los%20derechos%20y%20deberes%20-%20documento%20aprobado%2010-10-2013.pdf.

GOFFMAN, Erving, *Internados: ensayos sobre la situación social de los enfermos mentales*, Buenos Aires-Madrid, Amorrortu, 2004.

JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS DE LA NACIÓN ARGENTINA, Resolución N° 538/2013, Programa Sistema Nacional de Datos Públicos, 18/07/2013.

NASER, Alejandra y RAMÍREZ ALUJAS, Álvaro, "Plan de Gobierno Abierto. Una hoja de ruta para los gobiernos de la región", en *Serie Manuales*, N° 81, publicación de Naciones Unidas, CEPAL, marzo 2014.

OSZLAK, Oscar, "Estado abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública", ponencia presentada en el XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado el 29 de octubre y el 1° de noviembre 2013 en Montevideo.

PODER EJECUTIVO DE LA NACIÓN ARGENTINA, Decreto 1172/2003, Acceso a la Información Pública, 03/12/2003.

PRESIDENCIA DE LA NACIÓN ARGENTINA, Alianza para el Gobierno Abierto Argentina, Plan de Acción de la República Argentina, Open Government Partnership, abril 2013. Disponible en: https://www.agendadigital.gob.ar/multimedia/files/carpeta%20de%20archivos/plandeaccion_01_(2)OGP.pdf, 10-12-2013.

PROCURACIÓN PENITENCIARIA DE LA NACIÓN, Jornada sobre Gobierno Abierto y Prevención de la Tortura, Buenos Aires, mayo 2015.

_____, *¿Cómo mirar tras los muros?*, Cuadernos de la Procuración Penitenciaria de la Nación, Buenos Aires, 2009.

_____, *Informe Anual 2017*, Buenos Aires, 2018.

RAMÍREZ ALUJAS, Álvaro, "Gobierno abierto y modernización de la gestión pública. Tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales", en *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, vol. IX, N° 15, Santiago de Chile, diciembre 2011.

_____, "Co-creación de Servicios" y "Co-producción de Servicios", en 42 *Voces sobre el Gobierno Abierto*, Barcelona, Generalitat de Cataluña, abril 2014.

RAMÍREZ ALUJAS, Álvaro y DASSEN, Nicolás, "Vientos de Cambio. El avance de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe", publicación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), marzo 2014.

SHEEHAN, Maximiliano, "Conceptos de Gobierno Abierto como herramientas para garantizar el ejercicio de Derechos", ponencia presentada en el XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado desde el 10 al 13 noviembre de 2015 en Lima.

SHEEHAN, Maximiliano y GARCÍA, Bernarda, "Bases de datos y registros de la Procuración Penitenciaria de la Nación sobre violaciones a los derechos humanos: trayectoria e iniciativas en materia de *open data*", ponencia presentada en el XIX Congreso Internacional del

CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado desde el 11 al 14 noviembre de 2014, Quito.

SHEEHAN, Maximiliano y MEDAN, Leandro, "Los organismos de control externos: actores clave de un Estado abierto", ponencia presentada en el XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado desde el 8 al 11 de noviembre de 2016 en Santiago de Chile.

SYKES, Gresham, *The society of captives. A Study of a Maximun Security Prison*, Princeton, Princeton University Press, 2007.

Capítulo IV
Gobierno Abierto como herramienta de Acceso a la Justicia

Acceso a la justicia, Gobierno Abierto y políticas judiciales

Gisela Candarle*

El acceso a la justicia. Conceptualización y problematización

La acción de los tribunales de justicia, tanto en su forma clásica como en sus manifestaciones más modernas y novedosas, tiene una naturaleza en cierto modo excepcional: la intervención de un órgano judicial presupone un conflicto, una situación no deseada, que subyace incluso en los procesos de jurisdicción voluntaria. Lo mismo sucede con los métodos alternativos de resolución de conflictos, que se intentarán solucionar a través de formas, según el caso, no adversariales, no penales, etcétera.

En un trabajo ya clásico en la materia se advierte que el acceso al sistema no fue ni siquiera motivo de preocupación hasta *años recientes*,[1] y aunque ese trabajo data de hace ya casi cuatro décadas, sigue siendo una época demasiado cercana en el tiempo comparada con la edad de las democracias modernas.

* Abogada, egresada con Diploma de Honor de la Facultad de Derecho de la UBA (1999). Posgrado en Asesoría Jurídica de Empresas en la UBA (2007). A cargo del Departamento de Investigaciones de la Fundación Bicentenario con varios trabajos presentados en temas de actualidad jurídica, política y económica (2003-actualidad). Asesora Jurídica en la Subsecretaría de Asuntos Políticos y Legislativos de la Dirección General de Seguimiento de Organismos de Control-GCBA (2006-2007). Asesora de Directorio-Banco Ciudad de Buenos Aires (2008-2010). Miembro de la Asamblea del Colegio Público de Abogados de la Capital Federal (2010-2014). Consejera de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2010/2012). Vicepresidente I de la Asamblea de Delegados del Colegio Público de Abogados de la Capital Federal (2012). Consejera suplente del Consejo Directivo de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (2013-2015/2017-2019). Secretaria Judicial en Secretaría de Coordinación de Políticas Judiciales del Consejo de la Magistratura de la CABA (2013-actualidad).

1. Garth, Bryant G. y Cappelletti, Mauro, "Access to Justice: The Newest Wave in the Worldwide Movement to Make Rights Effective", en *Buffalo Law Review*, Bloomington, Maurer Faculty, N° 1142, 1978, p. 183.

Se ha hecho mayor énfasis en el estudio del acceso a la justicia por parte de las personas más vulnerables. Este fue el enfoque durante la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana, donde se fijaron una serie de recomendaciones sobre el efectivo acceso a la justicia de las personas vulnerables, definidas como tales las que

> ... por razón de su edad, género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales, encuentran especiales dificultades para ejercitar con plenitud ante el sistema de justicia los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico.[2]

La regla siguiente precisa el alcance del concepto, al establecer que

> Podrán constituir causas de vulnerabilidad, entre otras, las siguientes: la edad, la discapacidad, la pertenencia a comunidades indígenas o a minorías, la victimización, la migración y el desplazamiento interno, la pobreza, el género y la privación de libertad. La concreta determinación de las personas en condición de vulnerabilidad en cada país dependerá de sus características específicas, o incluso de su nivel de desarrollo social y económico.[3]

Se han efectuado también aproximaciones a este tema específicamente respecto de la pobreza.[4] Al abordar un tema estrechamente relacionado, como es el de los métodos alternativos de resolución de conflictos y sus justificaciones, Juan Enrique Vargas identifica y expone un criterio extendido, según el cual tales métodos reemplazan a la justicia convencional principalmente a favor de quienes no podrían costearla.[5]

Hay vulnerabilidades que involucran a una generalidad de personas y hay otras que conciernen a una persona específica en un momento dado. Es el caso de la victimización, prevista expresamente por las Reglas de Brasilia, en particular en la regla 11, que al comienzo establece:

> Se considera en condición de vulnerabilidad aquella víctima del delito que tenga una relevante limitación para evitar o mitigar los daños y per-

2. Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad, XIV Cumbre Judicial Iberoamericana, Brasilia, 2008.

3. Ibídem, regla 4.

4. Salanueva, Olga y González, Manuela, *Los pobres y el acceso a la justicia*, La Plata, Universidad Nacional de La Plata, 2011.

5. Vargas, Juan Enrique, "Problemas de los sistemas alternos de resolución de conflictos como alternativa de política pública en el sector judicial", en *Revista Sistemas Judiciales*, N° 2, Santiago de Chile, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, 2002.

> juicios derivados de la infracción penal o de su contacto con el sistema de justicia, o para afrontar los riesgos de sufrir una nueva victimización. La vulnerabilidad puede proceder de sus propias características personales o bien de las circunstancias de la infracción penal.

El criterio precedente puede aplicarse a la víctima de un delito, por ejemplo cuando el Estado, por razones de mero desinterés, compromisos ideológico-partidarios o cálculos de "costos políticos", defecciona total o parcialmente de su deber de impedir o mitigar los efectos de un delito. El Estado debe ser una garantía contra la formación de grupos que obtengan por la fuerza o la clandestinidad ventajas superiores a las que puede lograr el ciudadano pacífico, sin desertar de su misión de asegurar la paz social y de acudir en auxilio de la víctima tanto como sea posible, y evitando que su monopolio de la fuerza sea reemplazado por organizaciones capaces de imponerse por la violencia, entre las cuales la que terminaría por imponerse no sería la más interesada en el bien común, sino la más violenta. En tales casos, la víctima no tiene más posibilidades legítimas que el acceso al sistema de justicia. En una de las tensiones dialécticas más antiguas de la historia, el poder constituido debe ser también una garantía contra sí mismo, contra el accionar ilegítimo de sus propios agentes, dotados de un poder de daño mayor al de cualquier otro elemento de la comunidad.

También para los *no vulnerables* el sistema de justicia puede percibirse como difícilmente accesible. Sin políticas adecuadas, un acceso verdaderamente fácil sólo sería concebible para grandes entidades, públicas o privadas, que poseyeran sus propios servicios internos o externos de litigación. El ciudadano individual ya es comparativamente débil en relación con el cuerpo de abogados de una jurisdicción gubernamental, o con la gran empresa dotada de un plantel numeroso de abogados internos o externos.

Un estudio reciente de la American Bar Association estima que "más de cuatro quintos de las necesidades legales de los pobres y una mayoría de las necesidades legales de los norteamericanos de ingresos medios siguen insatisfechas"; y agrega: "Es más, los individuos de ingresos moderados a menudo tienen menos opciones que los pobres porque no reúnen las calificaciones para recibir ayuda legal".[6]

6. American Bar Association (ABA), *Report on the Future of Legal Services in the United States*, Chicago, Commission on the Future of Legal Services, 2016.

La cuestión de extender la ayuda legal hasta las clases medias ya se había tratado en el trabajo señero de Garth y Cappelletti que hemos citado. Los autores traen a colación el caso de Suecia, que procuró brindar ayuda legal a cualquiera que en un caso determinado no pudiera costearla, y mencionan que la crítica más frecuente a los sistemas de ayuda legal es el abandono de los miembros de las clases medias.[7] Es interesante también su mención de las causas de menor cuantía que a veces involucran cuestiones de fondo, incluso de carácter constitucional, cuya *cuantía* no es menor en absoluto:

> Los reclamos pequeños, después de todo, no son necesariamente simples o carentes de importancia; pueden involucrar leyes complejas en reclamos de importancia vital para litigantes de ingresos bajos o medios. La cuestión es por lo tanto por qué habrían de ser tratados a través de procedimientos de segunda clase.[8]

Las estrategias para resolver esa tensión congénita que existe entre el carácter excepcional de la intervención del sistema de justicia y la necesidad de asegurar el acceso a todas las personas son muy variadas. Más arriba mencionamos la obligación de ir en auxilio para franquear el acceso a la justicia a quienes padecen alguna situación de vulnerabilidad, tanto específica como de carácter genérico, y tanto relativa a un colectivo de personas como concerniente a una persona y situación particular.

No obstante, se han puesto en ejecución iniciativas concretas cuyo objetivo es favorecer el acceso a la justicia y desmontar obstáculos que la alejan del conjunto general de la población, no sólo de personas que particular o colectivamente queden incluidas dentro del alcance del concepto de vulnerabilidad.[9]

Uno de los más novedosos es la adopción de un lenguaje claro para los textos legales de todo tipo. Esta sana tendencia se observa tanto en iniciativas de jurisdicción nacional como del ámbito de la Ciudad.[10] No

7. Garth, Bryant G. y Cappelletti, Mauro, *op. cit.*, pp. 205-209.

8. Ibídem, p. 243.

9. Por ejemplo el Programa Equidad Territorial aprobado por el Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires por Resolución CM N° 123/2017.

10. En 2015 se llevó a cabo una encuesta de acceso a la justicia y un informe sobre la percepción de los habitantes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires respecto de los niveles de acceso a la justicia realizado por la Oficina de Estadística (Consejo de la Magistratura, Secretaría de Coordinación de Políticas Judiciales) junto con la Dirección General de

cabe duda de que el vocabulario jurídico cumple muchas funciones. Por un lado, es indispensable que exista un léxico preciso para identificar cada situación legal, pero a esta necesidad técnica se agrega una tendencia instintiva de los operadores del sistema a parapetarse tras una muralla lingüística de autoridad y generar distancia respecto de los legos. Por ejemplo, es inevitable denominar a cada remedio procesal de forma inequívoca: *reposición*, *apelación*, *aclaratoria*, etc., pero a esta necesidad se suma la tendencia a aferrarse a una terminología arcaica (*desinsacular* por *sortear*, *fecho* por *hecho*), a latinazgos (rara vez bien escritos) o a tiempos y modos verbales en desuso como el futuro de subjuntivo, que incluso en la escritura formal es reemplazado habitualmente por el pretérito imperfecto de ese mismo modo: palabras como *hiciere* aparecen mucho más en las leyes y textos forenses que en el uso formal más frecuente, donde se ha remplazado por hiciera, esto sin hacer un juicio acerca de cuál de las dos formas es preferible para el purista. El lenguaje oscuro contiene un metamensaje, que consiste en la afirmación de la autoridad del emisor o quizá su pertenencia a un círculo de acceso restringido para el público general.

La cuestión del léxico jurídico viene al caso porque está relacionada con el acceso a la justicia de personas que en apariencia no son vulnerables. Por ejemplo, la regla 32 de Brasilia se refiere al derecho al intérprete de quienes no hablan el idioma del tribunal; mientras que la política de lenguaje claro contempla también a personas instruidas que hablan el mismo idioma pero se encuentran con palabras como *redargución*, *interversión* o *anatocismo*, que generalmente no conoce un hablante ajeno al oficio jurídico.

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires es muy posiblemente la jurisdicción que más atención y esfuerzo haya brindado a la cuestión del acceso a la justicia dentro de la República Argentina. Incluso los trabajos más críticos han debido reconocer cosas tales como que

> … el estudio del proceso de movilización legal expresa una notable apertura del sistema judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a

Estadística y Censos (Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires). En esa oportunidad, el 69% de los encuestados respondió que encontraban "algo" de dificultad para comprender el lenguaje utilizado en la Justicia; el 18% respondió "totalmente" y sólo el 13% dijo que no encontraba "nada" de dificultad para entender ese lenguaje.

sectores sociales marginados, pese a su limitado efecto sobre la política de emergencia habitacional.[11]

Quienes pertenecemos al Consejo de la Magistratura somos conscientes de que criticar algunos de sus aspectos resultaría francamente irrisorio en determinadas jurisdicciones, pero al mismo tiempo creemos que ese no es un motivo para detener la marcha hacia un mejor sistema de justicia.

Gobierno Abierto: aproximación al concepto. Gobierno Abierto en el país y en la ciudad

El concepto de "Gobierno Abierto" (algunos prefieren la expresión "Estado abierto" para abarcar los tres poderes y las distintas instancias del aparato estatal)[12] puede exponerse de una forma bastante escueta, pero las consecuencias de su breve definición son enormes. En principio, se trata simplemente de que los organismos estatales pongan a disposición del público grandes cantidades de información relevante en formatos digitales que permitan su acceso inmediato. En los orígenes del concepto encuentra un lugar privilegiado el "derecho a saber".[13] El nuevo paradigma implica también el uso de las posibilidades que confiere la tecnología digital para generar interactividad entre gobierno y ciudadanía.

La sencillez de este concepto a primera vista no alcanza para dar una idea de sus enormes consecuencias. Un acceso de gran amplitud a la información del gobierno es capaz de poner en pie de igualdad –por momentos y en algunos aspectos– al ciudadano común con el Estado, al darle similares capacidades de obtener, almacenar y procesar grandes cantidades de información. Se trata de un fenómeno netamente

11. Arcidiácono, Pilar y Gamallo, Gustavo, "Entre la confrontación y la funcionalidad: Poder Ejecutivo y Poder Judicial en torno a la política habitacional de la Ciudad de Buenos Aires", en *PostData. Revista de reflexión y análisis político*, vol. 19, N° 1, Buenos Aires, 2014, pp. 193-225.

12. Oszlak, Oscar, "Estado abierto, la próxima frontera", en *La Nación*, Buenos Aires, 08/04/2016. Disponible en: http://www.lanacion.com.ar/1887218-estado-abierto-la-proxima-frontera

13. Ramírez-Alujas, Álvaro V., "Innovación en las organizaciones y servicios públicos: ¿El eslabón perdido? Bases para la transición hacia un modelo de innovación abierta y colaborativa", en *Revista Chilena de Administración Pública*, Santiago de Chile, 2012, pp. 5-50.

disruptivo y no exento de riesgos, ya que entre las obligaciones del Estado como depositario de información masiva, está la de reservar y proteger una parte de los datos que posee para dejar a salvo los derechos de sus ciudadanos. Se puede asegurar claramente que la tendencia general es a reducir al mínimo posible el ámbito de legitimidad de un gobierno para bloquear u obstaculizar el acceso a la información.

Por eso el Gobierno Abierto ha sido definido también como:

> ... paradigma en el cual el gobierno y el público (y el resto de la sociedad) están en el mismo nivel, interactúan cara a cara, por oposición al gobierno "tradicional" que se encuentra "por encima" de la ciudadanía y decide sin previa consulta (más allá de celebrar elecciones cada 4 o 5 años) sobre las políticas y servicios que serán ejecutados.[14]

En los considerandos de la Resolución N° 219/2013 del Plenario del Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se sostiene entre otras ideas que Gobierno Abierto:

> ... es el nuevo paradigma o modelo que promete fortalecer los sistemas democráticos y mejorar la calidad, eficacia y eficiencia de los gobiernos y sus aparatos administrativos a través de la promoción de la transparencia y control de las políticas públicas, fomentando la participación de los ciudadanos, y gestionando la información en formatos abiertos.

La República Argentina es uno de los países asociados al Open Government Partnership (OGP), una iniciativa lanzada en el marco del 66° período ordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en septiembre de 2011 (nuestro país participa desde 2012). En febrero de 2016 el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se unió al Programa Piloto Gubernamental Subnacional del OGP, ya que como se expresó en su momento, *aunque este movimiento surgió a nivel nacional, las ciudades y los gobiernos locales son ideales para lograr que los valores del gobierno abierto sean una realidad.*

14. Garriga-Portolà, Marc y López Ventura, Julia, "The Role of Open Government in Smart Cities", en Gascó-Hernández, Mila (ed.), *Open Government: Opportunities and Challenges for Public Governance*, Nueva York, Springer, 2014.

Los conceptos entrelazados: el Gobierno Abierto como una de las herramientas fundamentales del acceso a la justicia

El paradigma de Gobierno Abierto está incorporado a las políticas judiciales en el marco del Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, donde es habitual la colocación de datos a disposición de toda la ciudadanía, comenzando por todas las resoluciones y principales actos administrativos, las sentencias judiciales (además de abundante material legal, como dictámenes y doctrina), información sobre concursos públicos para cargos de magistrados, una aplicación para teléfonos inteligentes con información judicial, o los grandes avances en materia de expediente judicial electrónico. La tradicional resistencia al cambio y a la modernización ha sido superada en buena medida, aunque nunca será suficiente lo que se haga en este sentido.

La tecnología interactiva actualmente alcanza a todos los estratos de la población. Operaciones que hace pocos años sólo estaban al alcance de las mejores computadoras disponibles y que no cualquier servicio de conexión de datos podía soportar, hoy se pueden completar con un teléfono celular considerado obsoleto. Se da por sentado que un servicio es verdaderamente accesible sólo si lo está a través de una red digital pública.

El Gobierno Abierto, por lo tanto, se ha convertido en una de las herramientas fundamentales del acceso a la justicia y se encuentra en pleno desarrollo. El acto de juzgar en sí, por supuesto, no se puede digitalizar; los medios alternativos de resolución de conflictos son también una etapa decisiva, en la cual no tiene sentido intentar reemplazar la interacción humana directa. Pero un sistema judicial se torna más accesible si los justiciables pueden, en pocos minutos de navegación por Internet, hacerse una idea de la forma de plantear un reclamo, los lugares y horarios en que puede hacerse, someramente las normas que se aplican y los resultados que podrían lograrse. Lo mismo ocurre si los trámites mismos pueden al menos iniciarse a través de una interfaz o aplicación correctamente diseñada. En general, podría decirse que será más accesible cuanto mayor sea la parte de todo trámite que pueda concretarse por medios digitales.

El acceso a cosas tales como bases de datos de jurisprudencia usualmente se considera una herramienta propia de profesionales del Derecho, pero en determinados casos –y muy especialmente si las sentencias cumplen con adecuados parámetros de lenguaje claro– también sirven a la ciudadanía en general. Si bien para la iniciación de un juicio o el estudio de una posición jurídica propia evidentemente siempre será necesario el concurso de un abogado (tanto por incumbencias establecidas por ley como por razones prácticas), la ciudadanía debe tener la posibilidad de saber cómo se aplica la justicia. La posibilidad de prescindir de un intermediario ya es en sí misma una forma de transparencia, así como el carácter público de los juicios orales agrega transparencia a todo el procedimiento, aunque en una audiencia determinada no se haya presentado público interesado en presenciarla. Pensemos que los informes periodísticos sobre casos legales suelen estar redactados por legos en la materia, de modo que el acceso por parte del público general a listados de sentencias completas es cuando menos una vía alternativa a una información fidedigna.

En todas estas cuestiones, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se encuentra decididamente a la vanguardia, sin que por eso deba dejar de avanzarse decididamente en la conjunción entre incorporación de tecnología y apertura pública. En otras palabras, es necesaria una cultura de la tecnología acompañada por una cultura de la apertura.

En nuestra opinión, entre los aspectos culturales y tecnológicos que contribuirán al afianzamiento definitivo del Gobierno Abierto, se encuentra el uso de *software* libre. Se ha dicho que uno de los movimientos que confluyen en el paradigma original de Gobierno Abierto es el uso de programas informáticos de Código abierto, tanto aplicaciones como plataformas.[15]

Los datos cuyo acceso es parte central del Gobierno Abierto deben estar en lo posible en formatos de archivo no propietario o no privativo, lo cual también requiere un cambio cultural, puesto que hay grandes cantidades de usuarios que están habituados a los formatos de las grandes compañías de *software*. A pesar de que la compatibilidad es cada vez mayor, sólo los formatos basados en el Código abierto ofrecen ventajas, que van desde el simple ahorro en el costo de licencias hasta

15. Ramírez-Alujas, Álvaro V., *op. cit.*, p. 45.

la posibilidad de desarrollos propios de *software* adaptado y específico, una auditabilidad total y la independencia respecto de las firmas titulares del formato privativo. Por otra parte, las mejores aplicaciones de código abierto pueden editar perfectamente formatos privativos, mientras que los formatos abiertos también pueden ser editados por los principales programas comerciales.

Para esto es necesario también, como decíamos, un cambio cultural, puesto que la costumbre de usar los programas privativos más difundidos comercialmente está muy arraigada, y entre los usuarios promedio no es raro encontrar quienes, antes que usar programación legal y gratuita de la mayor calidad, prefieren usar copias *crackeadas*, que a todas las limitaciones de los programas propietarios le suman el hecho de ser ilegales, en algunos casos defectuosas y expuestas al *malware*. Aun en este aspecto se ha avanzado, puesto que el Consejo de la Magistratura tiene instaladas en sus computadoras un paquete ofimático de código abierto, que es con el que se ha redactado la versión original de este artículo.

Justicia Abierta y acceso a la justicia

Ana Casal*

En este trabajo me propongo visibilizar los entrecruzamientos de las nociones de *acceso a la justicia y Justicia Abierta*. Para ello, me detendré en algunos de los rasgos centrales de ambos conceptos focalizando en aquellas conexiones que iluminan las políticas llevadas adelante en el CMCABA (Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires).

Una de las definiciones de "Gobierno Abierto" que más enfatizan el cambio cultural que este conlleva es la que fue establecida en la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto, aprobada por la XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, desarrollada en Bogotá, Colombia, en 2016: "una nueva forma de gobernar: por, para y con la ciudadanía".[1] Esto implica una profunda transformación de todas las instituciones del Estado, incluida la justicia.

Hemos observado en estos últimos años el incremento de la atención que el Poder Judicial destina al concepto de Gobierno Abierto. Así lo demuestra el trabajo realizado por la Cumbre Judicial Iberoamericana, organización que reúne a las y los Presidentes de las Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia y de los Consejos de la Judicatura o de la Magistratura Iberoamericanos, en su reunión de 2017, interés que ya había sido anticipado el año anterior. Este enfoque ha sido aprehendido en la expresión "Justicia Abierta", destinada al logro de una "justicia cercana, confiable y efectiva, con el objeto de promover la paz social".[2]

* Secretaria de Asuntos Institucionales en el Consejo de la Magistratura de la CABA.

1. XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros, Bogotá, 2016, p. 3. Disponible en: https://www.sfp.gov.py/sfp/archivos/documentos/CIGA_2016%20final_knawtdh9.pdf [fecha de consulta: 01/09/2018].

2. XVIII Cumbre Judicial Iberoamericana, Declaración de Asunción, Asunción, 2016, p. 17. Disponible en: http://www.pj.gov.py/descargar/ID1-129_declaracion_de_asuncion_cumbre_15_04_16.pdf [fecha de consulta: 01/09/2018].

Ante todo, la Justicia Abierta modela una nueva forma de gestionar las políticas públicas judiciales. En la Declaración de Asunción de la XVIII Cumbre Judicial Iberoamericana, celebrada en abril de 2016, se determinaron sus valores más sustanciales: transparencia y rendición de cuentas, participación ciudadana, diálogo permanente con la sociedad y coordinación interinstitucional. En síntesis: transparencia, participación y colaboración. Esa es la tríada de principios interdependientes en los que se asienta este enfoque. Instaurarlos no es tarea sencilla. Implica una tarea laboriosa en múltiples frentes, con el objetivo de hacer de la administración de justicia una más accesible, efectiva, transparente y cercana a la comunidad.

En el documento "Principios y recomendaciones para la promoción de la Justicia Abierta en los poderes, órganos y organismos judiciales iberoamericanos",[3] resultado de la Cumbre de 2017, se establecen los ejes transversales de esta política: acceso a la justicia, igualdad de género, calidad de los servicios, innovación y utilización de la tecnología.

Respecto a este último, cabe aclarar que, aunque se ha dado mucha preponderancia al uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) como medio que posibilita la materialización de estos principios, acuerdo con el politólogo Oscar Oszlak[4] cuando manifiesta que la tecnología amplifica su alcance pero no es la condición forzosa para su puesta en acción. El escrito de la Cumbre es muy claro en este mismo sentido: se las reconoce como aliadas pero se advierte que no se trata de sinónimos "pues la visión de Justicia Abierta ha trascendido conceptos como Gobierno Electrónico".[5] Esto nos habilita a analizar la forma en que plasmamos esta visión en todo nuestro quehacer, independientemente de la utilización de las TIC.

A la hora de pensar en los programas de acceso a la justicia, debemos detenernos a reflexionar sobre el principio de participación. Este

3. XIX Cumbre Judicial Iberoamericana, Principios y Recomendaciones para la Promoción de la Justicia Abierta en los Poderes, Órganos y Organismos Judiciales Iberoamericanos, 2017. Disponible en: http://www.cumbrejudicial.org/justicia-abierta/download/205/236/15 [fecha de consulta: 01/09/2018].

4. Oszlak, Oscar, "Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública", trabajo presentado en el panel Gobierno Abierto en Iberoamérica: promesas y realizaciones, XVIII Congreso Internacional del CLAD, Montevideo, 2013, p. 4.

5. XIX Cumbre Judicial Iberoamericana, *op. cit.*, p. 15.

es consustancial al concepto de "lo público". Así ha sido resaltado por la Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Alicia Bárcena, en la Conferencia Regional de Datos Abiertos para América Latina y el Caribe de 2015. En sus palabras: "nada sobre nosotros, sin nosotros. De eso se trata lo público; de fortalecer lo colectivo, lo de todos pero con plena conciencia y con derechos y responsabilidades".[6]

Para que este principio se haga efectivo es necesario que confluyan una política que lo fomente y personas que estén en condiciones de hacerlo. Desde la perspectiva de la planificación de políticas, implica no solamente instituir instancias de diálogo con la comunidad, sino también el reconocimiento y valorización de sus experiencias, conocimientos y vivencias. Esto es ir más allá de una concepción de la participación, que considero restrictiva, en la que únicamente se posiciona a las y los habitantes como agentes de control de la gestión judicial. Ello es algo necesario pero no suficiente para la puesta en acto de este valor. Se procura que ocupen, además, un lugar como co-constructores de las políticas que les están destinadas. Es claro que situar a la ciudadanía como protagonista de la gestión judicial es una fórmula muy sencilla de decir y muy difícil de lograr. Desde la perspectiva de la comunidad, que estén dadas las condiciones para participar tampoco es simple. Así lo expresa Oszlak:

> 1) [...] no es concebible la participación de la sociedad civil en el diseño, puesta en marcha y evaluación de las políticas estatales, a menos que ésta haya sido empoderada; 2) que el empoderamiento implica que el ciudadano conoce sus derechos individuales y los colectivos, la forma en que se puede obtener la garantía de su ejercicio y la capacidad de análisis de la información pertinente, así como su capacidad de agencia, o sea, de ser o hacer aquello que se tiene razones para valorar; y 3) que aún empoderado, el ciudadano valora la participación política y tiene la voluntad de ejercerla.[7]

Aquí podemos ya bosquejar una primera relación entre el concepto de acceso a la justicia y Justicia Abierta. He mencionado que el

6. Bárcena Ibarra, Alicia, Discurso en Ceremonia de Inauguración de la III Conferencia Regional de Datos Abiertos para América Latina y el Caribe, Centro Cultural Gabriela Mistral, Santiago de Chile, 9 de septiembre de 2015. Disponible en: http://www.cepal.org/es/discursos/iii-conferencia-regional-de-datos-abiertos-para-america-latina-y-el-caribe [fecha de consulta: 01/09/2018].

7. Oszlak, Oscar, *op. cit.*, p. 7.

primero es un eje transversal del segundo. Sumado a ello, de acuerdo a lo señalado por la Cumbre Iberoamericana, el hecho de promover políticas que busquen facilitar el acceso a la justicia es uno de los objetivos fundamentales que procura el enfoque de Gobierno Abierto. Pero todavía podemos ir un poco más lejos, ya que no sólo es un eje o un objetivo sino que, a la vez, es un requisito indispensable. Así como no podemos concebir Justicia Abierta sin participación ciudadana, tampoco podemos apelar a esta última sin una de las dimensiones esenciales del acceso a la justicia: el empoderamiento jurídico.

El acceso a la justicia es un derecho humano fundamental, condición imprescindible para garantizar el acceso a todos los derechos, debido a que "un derecho que no cuente con una vía de reclamación es más difícil de ser ejercido".[8] Puede pensarse como un recorrido que abarca desde la identificación de la naturaleza jurídica de un problema o una necesidad, el ingreso al sistema de justicia –sin discriminación ni barreras de ningún tipo–, la posibilidad de sostener el proceso durante toda su tramitación y la obtención de una respuesta judicial justa y oportuna, hasta el cumplimiento de la sentencia. Ciertamente no se restringe a la posibilidad de acceder efectivamente a los tribunales para plantear una demanda. De ahí que en nuestro idioma se haya ido consolidando el uso de la expresión *acceso a justicia*, para identificar que excede en mucho el ingreso al sistema de justicia, que es sólo uno de los puntos que hilvanan este derecho, pero no el único.[9] Comprende, además de la actuación de las magistradas y magistrados, diversos servicios: de información, orientación o asistencia, patrocinio o defensa y resolución alternativa de conflictos.[10]

Aunque es un derecho de todas las personas, es un hecho que algunas de ellas se topan con mayores dificultades para ejercerlo. En

8. OEA, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, "Trabajando por la indivisibilidad e interdependencia efectivas de todos los derechos humanos para todas las personas en las Américas", Informe de la Relatoría Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (REDESCA) a cargo de Soledad García Muñoz. Doc. N° 210, 2017, p. 26 (referencia: OEA/Ser.L/V/II).

9. Anderson, Michael R., *Access to justice and legal process: Making legal institutions responsive to poor people in LDCs*, Brighton, Brighton Institute of Development Studies, 2003.

10. Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos, "Acceso a la Justicia en Iberoamérica. Lineamientos para una guía de buenas prácticas", Reunión de expertos en acceso a la justicia, Santiago de Chile, 2007, p. 27.

consecuencia, deben delinearse estrategias que posibiliten que los servicios previstos lleguen hasta ellas.

En marzo de 2008, la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana aprobó las Reglas de Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad,[11] conocidas como las 100 Reglas de Brasilia que siguen teniendo hoy, más de una década después, plena vigencia. Allí se afirma que distintos grupos de personas ven más afectado su acceso efectivo a la justicia en función de distintos factores de vulnerabilidad, tales como edad, discapacidad, pertenencia a pueblos originarios o a minorías, pobreza, género y privación de libertad, entre otros.

Al no ser esta una enumeración exhaustiva, debemos incluir en este listado las barreras que encuentran otros grupos de personas debido a, por ejemplo, su orientación sexual, su identidad o expresión de género. Es necesario explicitarlos en tanto la visión de género contenida en las Reglas se encuentra limitada estrictamente a la problemática de las mujeres. Sobre ellas, se afirma que son uno de los grupos que enfrentan mayores obstáculos para acceder a la justicia, debido a la discriminación de la que son víctimas, más aun en los casos en que concurre algún otro factor de vulnerabilidad.

Entre otros, quienes deben observar las Reglas son "los responsables del diseño, implementación y evaluación de políticas públicas dentro del sistema judicial".[12] Los Consejos de la Magistratura o de la Judicatura se hallan comprendidos en este conjunto. Courtis y Andreu-Gusman[13] destacan justamente como un elemento altamente positivo que allí se reconozca que el Poder Judicial –y no sólo el Ejecutivo– tiene responsabilidades en materia de acceso a la justicia.

Este compromiso se está poniendo de manifiesto en políticas específicas de los sistemas judiciales en todo el mundo. En este sentido, es de destacar la experiencia de la justicia estatal de Nueva York. El Presidente

11. XIV Cumbre Judicial Iberoamericana, "Reglas de Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad", Brasilia, 2008, p. 17. Disponible en: http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2009/7037.pdf [Fecha de consulta: 01/09/2018].

12. Ibídem, p. 9.

13. Courtis, Christian y Andreu-Guzmán, Federico, *Comentario sobre las 100 Reglas de Brasilia sobre el Acceso a la Justicia de las Personas en condición de vulnerabilidad. En Defensa Publica: Garantía de acceso a la justicia*, III Congreso de la Asociación Interamericana de Defensorías Públicas, Buenos Aires, 2008.

de la Cámara de Apelaciones de ese Estado desde 2009 hasta 2015, Jonathan Lippman, aseguró que es el Poder Judicial quien debe liderar la "revolución del acceso a la justicia".[14] Para él, es este quien debe desempeñar un rol relevante a la hora de cerrar la brecha de justicia que experimentan quienes más lo necesitan: "si la judicatura y los profesionales del Derecho no defendieran a los más vulnerables entre nosotros, nadie más lo haría".[15] Aquí el acento está puesto en que todas las personas reciban asistencia jurídica incluyendo para ello estrategias innovadoras, tales como la implementación de un servicio de asistencia y acompañamiento a cargo de no-abogados, tanto dentro como fuera de la sala de audiencias.

En el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, esta obligación está comprendida en las funciones determinadas para el CMCABA, en el artículo 1 de su Ley Orgánica (Ley Nº 31 de la CABA):

> … lograr la satisfacción de las demandas sociales sobre la función jurisdiccional del Estado". Estas demandas no sólo son las de independencia e idoneidad de las y los magistradas/os, sino que se han ido ampliando hacia las de transparencia y acceso a la justicia, entre otras.

En esa misma ley encontramos una definición de justicia que debe ser leída articuladamente con el artículo 1. En su artículo 58, inciso b, entre los objetivos del Centro de Formación Judicial se establece "profundizar el sentido de justicia como servicio a la comunidad". Esto conlleva superar la percepción social del sistema de justicia como "una institución ajena, inaccesible e incapaz de lograr la vigencia de los derechos fundamentales"[16] para transformarla en una cercana, accesible y eficaz. Satisfacer las demandas de la sociedad es una labor que implica necesariamente –aunque no únicamente– abocarse al diseño e implementación de políticas que desarrollen esa concepción de servicio, efectivizando así el acceso a justicia.

Ya me he referido al empoderamiento legal como componente integrante del derecho de acceso a la justicia, pero es necesario ahora

14. Lippman, Jonathan, "The judiciary as the leader of the access-to-justice revolution", en *New York University Law Review*, vol. 89, N° 5, Nueva York, New York University School of Law, 2014, p. 1559.

15. Ibídem, p. 1572.

16. Pochak, Andrea, "El rol de la sociedad civil en la reforma de la justicia en Argentina: el trabajo del Centro de Estudios Legales y Sociales", en *Sociedad civil y reforma judicial en América Latina*, Buenos Aires, 2004, p. 1.

ahondar en esta cuestión, dado que se trata de un concepto complejo, que guarda relaciones con otros tales como cultura jurídica y alfabetización jurídica. Todos ellos suponen una acción estatal positiva para hacer frente a la falta de información adecuada sobre las legislaciones y sobre los mecanismos de la justicia, así como al escaso conocimiento sobre los derechos propios y colectivos. Es esta batería de información y conocimientos la que posibilita identificar una problemática o una necesidad como jurídica.

La carencia o lo limitado de estos conocimientos dificulta el ejercicio efectivo del acceso a la justicia. Siguiendo lo planteado por Birgin y Gherardi: "El reconocimiento de la existencia de un problema y su identificación como una cuestión justiciable representa uno de los mayores obstáculos a superar".[17]

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo[18] la enumera como una de las diez barreras al acceso a la justicia. Así fue reconocido también por la Reunión de Expertos de Acceso a la Justicia en 2007: "las personas no acceden (no) porque no quieran, sino que no se accede porque no se conoce".[19]

Si este conjunto de conocimientos están ausentes, el acceso a la justicia se convierte en ilusorio. Aún más, dada la particularidad de este derecho, esto constituye una barrera añadida al ejercicio de todos los demás derechos.

"Cultura jurídica" es el concepto presentado en las Reglas de Brasilia Nº 26 y N° 27, bajo el cual se agrupan las acciones cuya finalidad es brindar a las personas en situación de vulnerabilidad información básica sobre sus derechos y sobre los procedimientos y requisitos para garantizar su efectivo acceso a la justicia. Sumado a ello, busca fomentar la "participación de funcionarios y operadores del sistema de justicia en la labor de diseño, divulgación y capacitación de una cultura cívica jurídica". Este es el lineamiento que cimienta el accionar de los

17. Birgin, Haydée y Gherardi, Natalia, "El acceso a la justicia como un derecho humano fundamental: retos y oportunidades para mejorar el ejercicio de los derechos de las mujeres", en Etchegoyen, A. (coord.), *Mujer y acceso a la justicia*, Buenos Aires, El mono armado, 2008, p. 93.

18. UNDP, "Access to Justice, Practice Note", 2004. Disponible en: http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/access_to_justiceandruleoflaw/access-to-justice-practice-note.html [Fecha de consulta: 01/09/2018].

19. Reunión de expertos en acceso a la justicia, *op. cit.*, p. 18.

programas del CMCABA que trabajan sobre el empoderamiento, en tanto no se delega esta función exclusivamente en el Poder Ejecutivo, sino que se asume también como propia de los operadores judiciales. Es de destacar que las Reglas de Brasilia realzan el accionar de las personas que colaboran con la administración de justicia en barrios vulnerabilizados de las grandes ciudades. Esto fundamenta la importancia del despliegue territorial de estas políticas.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, por su parte, ha subrayado –entre otras– la obligación estatal de fortalecer dispositivos comunitarios para facilitar no sólo el acceso al sistema judicial, sino también a la información sobre sus derechos y los recursos judiciales de los que pueden disponer para hacer frente a lo que identifican como "situaciones estructurales de desigualdad que restringen el acceso a la justicia a determinados sectores de la sociedad".[20]

Otra noción que se ha difundido es la de alfabetización jurídica. Birgin y Gherardi se refieren a ella en el trabajo de 2008 ya citado: "Hace falta un grado importante de alfabetización jurídica y de conciencia de la existencia de derechos en la sociedad para identificar el componente jurídico o legal de un problema".[21] Sin embargo, entiendo que esto supone una desigualdad de poder, en tanto hay una persona que sabe y otra que es analfabeta. Esta idea de letrados dedicados a iluminar iletrados es contraria al principio de participación.

Se abre aquí la posibilidad de proponer otra fuerte conexión entre Justicia Abierta y acceso. Los principios planteados, especialmente el de participación, constituyen valores inexcusables a la hora de diseñar e implementar políticas de acceso a la justicia de todas las personas (en especial, de las que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad), que aspiren a ser eficaces, eficientes e innovadoras. Es imposible saldar la brecha de conocimiento que imposibilita la llegada al sistema de justicia solamente con información unidireccional, como la que presupone la alfabetización. Por el contrario, el empoderamiento jurídico exige una instrumentación participativa para construir conjuntamente

20. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales: estudio de los estándares fijados por el sistema interamericano de derechos humanos*, OEA, Documentos Oficiales, 2007, p. 2 (referencia: OEA/Ser.L/V/II).

21. Birgin, Haydée y Gherardi, Natalia., *op. cit.*, 2008, p. 93.

un saber. La participación es la dinámica privilegiada para incluir las problemáticas, necesidades y saberes de las personas de la comunidad.

El empoderamiento implica no sólo que las personas conozcan sus propios derechos –individuales y colectivos–, sino también fortalecer su cultura jurídica y su capacidad para reconocer necesidades legales. Va aún más allá: contempla el apoyo a las organizaciones comunitarias y el fortalecimiento de la participación, con el fin de lograr cambios en el sistema de justicia que contemplen las necesidades y vivencias de quienes encuentran las mayores dificultades para el acceso a la justicia.[22]

Esta perspectiva de acceso a la justicia, conocida como *bottom up*[23] (de abajo hacia arriba), está centrada en la comunidad y busca que las intervenciones tengan como propósito mejorar la situación de personas, colectividades y grupos en situación de vulnerabilidad, para lo que hace falta partir de sus voces y miradas particulares. Para concretarla, es necesario implementar políticas de proximidad (que en este contexto se entiende como cercanía territorial y entre las personas) a través de la utilización de lenguaje comprensible e incluyente y de un trato respetuoso y cálido, "lo que se relaciona con la necesidad de que los servicios lleguen a las personas y no las personas a los servicios".[24] El trabajo en este sentido nos brinda la posibilidad de superar la desconfianza y el miedo que experimentan las personas hacia el sistema judicial y las autoridades públicas, que son también fuertes barreras que impiden el efectivo acceso a la justicia.[25]

Desde el CMCABA se desarrollan políticas de proximidad, como es el caso del programa "La Justicia con Vos" y del Plan Senda de Justicia y Mujeres en Situación de Violencia. Este es un camino que viene siendo transitado intensamente, con distintos objetivos y con muy buenos resultados, por distintos organismos judiciales.

22. Naciones Unidas, UN Women, *A practitioner's toolkit on women's access to justice programming. Module 1: the theory and practice of women's access to justice programming*, 2018 (referencia: OHCHR: HR/PUB/18/2).

23. Van Rooij, Benjamin, "Acercar la justicia a los pobres. Cooperación de abajo hacia arriba en las estrategias legales", en Birgin, H. y Gherardi, N. (coord.), *La garantía de acceso a la justicia: aportes empíricos y conceptuales*, México DF, Colección de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, serie Género derecho y justicia, Editorial Fontamara, 2ª edición, vol. 6, 2012.

24. Reunión de expertos en acceso a la justicia, *op. cit.*, p. 20.

25. Birgin, Haydée y Gherardi, Natalia, *op. cit.*, 2008.

"La Justicia con Vos" es un programa aprobado por Resolución CM N° 25/2016 del 7 de abril de 2016, cuyo objetivo general consiste en acercar el Poder Judicial de la CABA a la comunidad. Entre los objetivos específicos, se encuentran: promover la utilización de los servicios de todas las instituciones que integran la justicia de la Ciudad y mejorar el conocimiento de la comunidad sobre sus derechos y sobre los medios disponibles para la resolución de sus problemas jurídicos.

Una de las líneas centrales de acción consiste en la promoción de los servicios que la justicia de la CABA brinda a la comunidad. Para ello se realizan actividades en los distintos barrios de la ciudad, y se prioriza su realización en aquellos barrios que presentan situaciones de mayor pobreza, al entender que

> … la pobreza constituye un problema de derechos humanos que se traduce en obstáculos para el goce y ejercicio de los derechos humanos en condiciones de igualdad real por parte de las personas, grupos y colectividades que viven en dicha situación.[26]

También se prioriza su realización en días y horarios no hábiles para la justicia. Con estas dos estrategias se intenta superar las barreras geográficas y horarias que impiden a muchas personas, especialmente a las mujeres, recibir la orientación necesaria.

La participación y la colaboración son principios que permean todo el accionar. Tanto el formato como el contenido y los materiales varían de acuerdo a las particularidades de la población destinataria –establecidas a partir del diálogo con las autoridades comunales y líderes de organizaciones sociales y comunitarias– y a la dinámica del propio Poder Judicial. Como ejemplo de ello, en este período se difunde la necesidad e importancia del proceso de transferencia de competencias de la justicia de la Nación a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

El trabajo colaborativo es una plataforma sobre la cual se asienta este programa. Al aporte de las diferentes áreas del Consejo se suma la articulación con el Ministerio Público Fiscal, Tutelar y de la Defensa de la Ciudad y con organismos del Poder Ejecutivo Nacional y local.

Otra línea de acción se aboca enérgicamente al empoderamiento legal, en tanto concierne a la promoción de procesos de formación comunitaria en derechos y el aumento del conocimiento de la comu-

26. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas*, 2017, p. 9 (referencia: OEA/Ser.L/V/II).

nidad sobre el Poder Judicial de la CABA y los medios disponibles para la resolución de sus problemas jurídicos. A este respecto, junto con el Programa de Acceso Comunitario a la Justicia estamos trabajando en la conformación de redes de promotores de justicia en los distintos barrios vulnerabilizados de la Ciudad de Buenos Aires, poniendo en práctica un abordaje de construcción comunitaria del acceso a la justicia a partir de las necesidades detectadas por las y los habitantes de esos territorios.

Los principios de Justicia Abierta y la concepción de acceso a la justicia, tal como se presentan en este trabajo, rigen también las piezas comunicacionales ofrecidas a la comunidad. Estos elementos deben procurar, por un lado, desde el diseño gráfico y de contenidos, dotar de calidez y claridad a cuestiones que en general la sociedad percibe como distantes y confusas, y por otro, tomar en consideración las necesidades y problemáticas de las personas a quienes están dirigidos. El Boletín Informativo a la Comunidad (BIC) es un *newsletter* digital que funciona como soporte de la difusión de los servicios directos que se brindan a la comunidad, así como de información relevante sobre las cuestiones que aborda el Poder Judicial de la Ciudad.

Acceso a la justicia, igualdad de género y calidad de los servicios son tres de los ejes transversales de Justicia Abierta, definidos por la Cumbre Judicial Iberoamericana, que asume el Plan Senda. Se focaliza en los inconvenientes que experimentan las mujeres en situación de violencia para ejercitar el derecho de acceso a la justicia. Estos obstáculos muchas veces se ven acrecentados en función del entrecruzamiento de diferentes factores de discriminación, algunos de los cuales ya he mencionado. Junto a ellos debemos considerar las situaciones de violencia que de por sí impiden o dificultan el ejercicio de otros derechos, tanto civiles y políticos como económicos, sociales y culturales.[27]

Tal como ha sido expresado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: "el Poder Judicial constituye la primera línea de defensa a nivel nacional para la protección de los derechos y las libertades individuales de las mujeres".[28]

27. OEA, Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer ("Convención de Belém do Pará"), Belém do Pará, 1994, cap. II.

28. OEA, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, "Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas", Washington DC, Doc. N° 68, 2007, párr. 6 (referencia: OEA/Ser.L/V/II).

Frente a las múltiples formas de discriminación que sufren las mujeres y que afectan en gran medida el ejercicio de su derecho de acceso a la justicia, los Estados tienen la obligación de asegurar que todas tengan acceso a educación e información sobre sus derechos, sobre los mecanismos disponibles para ejercerlos y sobre las posibilidades de acceder a asistencia jurídica, apoyo y servicios sociales que interactúen con la administración de justicia.[29] A ese respecto, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha indicado: "Las mujeres que no tienen conciencia de sus derechos humanos no están en condiciones de exigir su cumplimiento".[30]

Cabe notar que esta información sobre los derechos de las mujeres no debe ser destinada únicamente a ellas. Es fundamental generar estrategias que incluyan a toda la comunidad, dado que ello es necesario para "garantizar la igualdad y la no discriminación, en particular para garantizar a las mujeres el acceso a la justicia".[31]

El Plan Senda promueve iniciativas que contribuyen a erradicar el problema social de la violencia contra las mujeres –como categoría inclusiva, sin discriminación alguna, ni por identidad ni por expresión de género–. La violencia hacia ellas es una violación a los derechos humanos y, como tal, es un asunto público en el que el Estado y, en particular, la justicia, debe intervenir. Las acciones buscan garantizar y facilitar que las mujeres que atraviesan situaciones de violencia cuenten con un acceso pleno a la justicia, y se expanden en vías diferentes pero convergentes en este mismo objetivo.

He seleccionado dos de ellas en tanto ejemplifican la estrategia global de empoderamiento legal de las mujeres. La primera las tiene como destinatarias directas y emplea un abordaje territorial de proximidad. A través del diálogo se comprenden sus problemáticas legales y la forma en que, en la práctica, estas intentan resolverse, condición necesaria para mejorar el acceso a la justicia y sobrepasar las barreras a las que usualmente se enfrentan en el ejercicio cotidiano de ese derecho. Se aboca a la prevención y detección temprana de la violencia de género recurriendo a un formato de talleres participativos, dispuestos para cons-

29. Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, "Recomendación General N° 33 sobre el Acceso de las Mujeres a la Justicia", 2015, párr. 33, inc. b (referencia: CEDAW/C/GC/33).

30. Ibídem, párr. 32.

31. Ídem.

truir conocimiento sobre todos los tipos y modalidades de violencia de género y sobre la cultura que la sustenta. También se propone fortalecer redes –o conformarlas donde no existiesen– destinadas a apoyar a las mujeres de la comunidad que atraviesan situaciones de violencia, dado que estas son un apoyo decisivo para encontrar la salida y también, en caso de realizar la denuncia, para sostener el proceso judicial.

La segunda vía consiste en tomar a las mujeres como destinatarias indirectas, y apunta en cambio a las operadoras y operadores de servicios no especializados en violencia, tanto públicos como privados y de la comunidad, que pueden pertenecer a distintos campos de actuación: sanitario, educativo, asistencial, comunitario e inclusive judicial, entre otros. Estas personas, debido a las funciones que ejercen, pueden encontrarse con mujeres que estén atravesando una situación de violencia con sus parejas o exparejas, hechos que, incluso, corren el riesgo de ser naturalizados debido a la cultura patriarcal que aún impera en nuestra sociedad. Una intervención adecuada y oportuna puede ser crucial para encontrar una salida a la situación de violencia que se esté atravesando.

Es un hecho que las mujeres que deben iniciar un proceso judicial por violencia se enfrentan al desconocimiento de sus derechos y a la falta de información para poder ejercerlos, a lo que se suma una exacerbación de la complejidad de los procesos causada por la usual fragmentación judicial del conflicto. En consecuencia, brindar información adecuada es vital en tanto constituye el primer eslabón con el que se cuenta para la plena realización de todos los derechos y para combatir la discriminación y violencia de género.

Esta primera orientación quiebra el aislamiento al que muchas mujeres en esta situación se ven forzadas, al brindar herramientas prácticas para orientarlas hacia el servicio de justicia y que puedan realizar la correspondiente denuncia. Así se ponen en marcha los mecanismos judiciales destinados a la protección de la víctima y a la sanción del agresor. También pueden ser derivadas hacia servicios especializados que pueden brindar la asistencia psicológica, social o legal necesaria.

Las características de esta intervención se han plasmado en un escrito que reúne además artículos escritos por distintas especialistas, así como información y recomendaciones sobre diferentes temáticas: derechos de la mujer, distintos aspectos de la denuncia por violencia de género, descripción del recorrido judicial posterior y numerosos

recursos legales, sociales y psicológicos disponibles en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Este protocolo de intervención para el acceso a la justicia de mujeres en situación de violencia por razones de género en el ámbito de su pareja o expareja, llamado Primera Línea de Apoyo, es el primer producto del trabajo colaborativo de la Red Interinstitucional contra la violencia hacia las mujeres, coordinada por el CMCABA e integrada por organismos estatales y de la sociedad civil. Se partió de un propósito común –facilitar el acceso a la justicia de las mujeres– que involucra a actores del sector público y privado, para llegar a un documento consensuado por todas las instituciones intervinientes. Esta es una experiencia concreta de colaboración, como principio de Justicia Abierta, destinada no sólo a evitar una duplicidad de trabajo, sino también a potenciar los esfuerzos y poder "transitar del archipiélago al continente"[32] en esta problemática.

A partir de este documento, se están planificando actividades de formación específicas –en una dinámica colaborativa junto con organismos nacionales y locales– para personal educativo y de salud, con el propósito de dotarlos de las herramientas necesarias.

Uno de los lineamientos más trascendentes dentro del Plan Senda es la implementación de un servicio de asistencia jurídica y patrocinio a mujeres en situación de violencia en el ámbito de la justicia de la CABA. Esta línea de acción, cuya ejecución depende del Departamento de Asistencia Jurídica a la Comunidad –AJUC–, está destinada a hacer frente a la escasez de sistemas adecuados de asistencia jurídica, que es una de las barreras para el acceso efectivo a la justicia que ha sido profusamente estudiada.[33] Además de prestar servicios en sus dos sedes, personal de AJUC acompaña las acciones en territorio, tanto del Plan Senda como del Programa La Justicia con Vos, no sólo con el objetivo de brindar un servicio gratuito de orientación jurídica general a las y los requirentes, sino también de detectar casos de violencia de género que requieran de asistencia o patrocinio.

32. Cram, Stacey y Chapman, Peter, "An Open Government needs Access to Justice", Open Goverment Partnership, 2017. Disponible en https://www.opengovpartnership.org/stories/open-government-needs-access-justice [Fecha de consulta: 21/08/2018].

33. Gherardi, Natalia, "Notas sobre acceso a la justicia y servicios jurídicos gratuitos en experiencias comparadas: ¿un espacio de asistencia posible para las mujeres?", en Kohen, Beatriz y Birgin, Haydée (comps.), *Acceso a la justicia como garantía de igualdad*, Buenos Aires, Biblos, 2005.

Otro de los programas del CMCABA abocado al acceso a la justicia es La Justicia y la Escuela, que brinda a los alumnos de escuelas primarias y secundarias la posibilidad de vivenciar el accionar de la justicia protagonizando un simulacro de audiencia, similar a las que se llevan a cabo a diario en el ámbito de este Poder Judicial. Allí experimentan los distintos roles de los operadores judiciales. Previamente, el alumnado recibe una capacitación que les posibilita comprometerse con los distintos lugares que les toca ocupar. Desde 2012 este programa enseña de una forma innovadora, a través de una experiencia vivencial reflexiva, cómo se conforma el Poder Judicial de la CABA, los conocimientos básicos sobre los procedimientos que se llevan a cabo en la Justicia Penal, Contravencional y de Faltas y la Justicia Contenciosa, Administrativa y Tributaria de la Ciudad de Buenos Aires y sobre las vías de acceso a la justicia.

Un elemento final que es necesario incorporar al análisis es que tanto el acceso a la justicia como los principios de Justicia Abierta son necesarios para cumplimentar los Objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (ODS) adoptados por la Asamblea General de la ONU en septiembre de 2015. Estos constituyen un plan de acción destinado a erradicar la pobreza y también a fortalecer la paz y el acceso a la justicia.

El Objetivo 16 de los ODS se concentra específicamente en la promoción de sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, la provisión de acceso a la justicia para todos y la construcción de instituciones responsables y eficaces a todos los niveles. Allí se fijan metas específicas, que aluden al acceso a la justicia y a Justicia Abierta. Por un lado, la de "garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos" (Meta 16.3), y por otro, "garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades" (16.7). También se entreteje esta conexión en otros objetivos y metas que aluden, por ejemplo, a fomentar las alianzas públicas, público-privadas y de la sociedad civil.

El Poder Judicial tiene una obligación ineludible con el cumplimiento del objetivo y metas mencionadas, como parte de su compromiso con la vigencia de los derechos humanos y la Constitución. Así lo ha interpretado la Cumbre Judicial Iberoamericana:

> … contribuir en forma vigorosa y con decidido impacto para construir sociedades más igualitarias y equitativas, con instituciones de la administración de justicia más sólidas, transparentes y participativas; auténticos pilares fundamentales del Estado democrático de Derecho.[34]

Esto es clave en tanto, así como el acceso a la justicia es una herramienta que posibilita el disfrute de todos los derechos, el Objetivo 16 es la llave para el logro de todos los objetivos y metas acordados.

En este trabajo he hecho hincapié en las diferentes estrategias destinadas a construir conocimientos, fundamentalmente en las personas, comunidades y grupos en situación de vulnerabilidad, que hacen al efectivo ejercicio de la ciudadanía: sus derechos, los medios para poder ejercerlos, características de los procesos judiciales y su participación en ellos. El empoderamiento legal incluye asimismo la percepción del acceso a la justicia en tanto derecho y de las personas mismas como titulares de derechos. Este es un aspecto al que se abocan gran parte de los esfuerzos programáticos, complementario a la efectiva llegada al sistema judicial y al logro de un buen servicio de justicia.[35]

También he acentuado la labor llevada adelante para brindar asistencia jurídica a la comunidad y patrocinio jurídico a las mujeres en situación de violencia, otro de los elementos que integran el *continuum* del acceso a la justicia y cuya ausencia es para muchas de ellas un obstáculo infranqueable. Por otro lado, me he adentrado en algunas de las propiedades relevantes del concepto de Justicia Abierta, especialmente en sus principios sustantivos. En definitiva, se ha buscado cimentar la interdependencia del derecho de acceso a la justicia y el paradigma de Justicia Abierta, tanto en el campo conceptual como en el de las acciones concretas, porque es en estos cruces donde podemos encontrar sustento para desplegar desde el Poder Judicial políticas públicas que hagan del acceso a la justicia una realidad efectiva.

34. XIX Cumbre Judicial Iberoamericana, *op. cit.*, p. 8.

35. Larrandart, Lucila, "Acceso a la justicia y tutela de los derechos de los ciudadanos", en Zaffaroni, Eugenio R. *et al.*, *El sistema penal argentino*, Buenos Aires, Ad-Hoc, 1992.

Justicia Abierta es la que nos deja acceder. La agenda del Acceso a la Justicia en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*

Marcelo Giullitti** y Sebastián Pilo***

"Justicia Abierta": una construcción en proceso

El Poder Judicial está llamado a cumplir un rol fundamental en el sistema democrático como garante último del Estado de derecho. Sin embargo, padece deficiencias crónicas en cuestiones fundamentales de independencia judicial, transparencia, rendición de cuentas y cercanía con la ciudadanía. En este contexto, la noción de "Justicia Abierta" aún es un territorio en construcción, y se hace cada vez más necesario precisarla.

Para que la idea de una "Justicia Abierta" implique un cambio significativo en el paradigma de funcionamiento institucional imperante, debe estar inspirada –creemos– en una mirada robusta de los derechos. Y para ello debe, necesariamente, tender a dialogar y contener las demandas por un mayor "acceso a la justicia".

---

* Algunas de las ideas que se expresan en este artículo fueron previamente planteadas en Pilo, Sebastián, "Constitución y Acceso a la Justicia en la Ciudad de Buenos Aires" en Mariángeles Ahumada Aguirre [*et al.*], *Pensar la ciudad: comentarios a la Constitución porteña desde la igualdad, autonomía personal y derechos sociales*, Damián Azrak (coord.), Buenos Aires, ADA, 2018. Asimismo, muchas de las propuestas de política pública que aquí se plantean fueron antes incorporadas a iniciativa de ACIJ en el "Acuerdo por el Acceso a la Justicia".

** Abogado (UNT). Docente de Principios de Derechos Humanos y Derecho Constitucional y de Elementos de Derecho Constitucional (UBA). Se desempeña como miembro del área Fortalecimiento de las Instituciones Democráticas de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) a cargo del programa Poder Judicial y Democracia.

*** Abogado (UBA). Se desempeña como Codirector de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) donde tiene a su cargo la dirección de las temáticas vinculadas al fortalecimiento de las instituciones democráticas, la acción legal comunitaria y el acceso a la justicia. Ex asesor parlamentario y docente universitario.

Si bien la conceptualización del "acceso a la justicia" también es aún en gran medida difusa y se encuentra en disputa, podemos *a priori* entenderla como la posibilidad efectiva de contar con canales institucionales idóneos para resolver nuestros conflictos y necesidades jurídicas, reclamar por los que consideramos son nuestros derechos, y que estos canales no se vean obstaculizados por razones económicas, sociales, culturales, educativas, geográficas, lingüísticas, entre otras. Ello implica, fundamentalmente, entender al acceso a la justicia: 1) como derecho sustantivo, pero también como condición necesaria para el acceso a otros derechos; 2) no sólo como acceso a la Jurisdicción (a los tribunales), sino al conjunto de los canales institucionales necesarios para reclamar por los derechos (incluyendo las instancias administrativas y legislativas, entre otras –incluso las no estatales–); y 3) no sólo como un problema de gestión (que pudiera resolverse solamente con mejoras en la eficiencia o eficacia de ciertas políticas), sino, fundamentalmente, como una cuestión de derechos.[1]

En este sentido, si acordamos que los principios de gobierno abierto deben ser traducidos en iniciativas y reformas que permitan hacer frente a los desafíos de la Justicia y la satisfacción de los derechos de la ciudadanía, entonces un buen indicador para medir los avances en esta agenda será en qué medida su aplicación redunda en mejoras significativas para el acceso a la justicia de la población, y especialmente de los grupos más desaventajados.

1. Compartimos el enfoque amplio expresado en el "Manual de Políticas Públicas para el Acceso a la Justicia", 2007, de la PNUD según el cual el acceso a la Justicia "no se agota en la contemplación del aspecto cuantitativo o cualitativo de los recursos judiciales sino que entiende el acceso a la justicia al mismo tiempo como un objetivo y como un medio. Siendo un fin en sí mismo, se percibe, a su vez, como un requisito previo, como un instrumento para la transformación de las relaciones de poder que perpetúan la exclusión, la pobreza y la dependencia de grupos tales como mujeres, presos, indígenas, migrantes, discapacitados, menores, ancianos, trabajadores, etc." Disponible en: http://inecip.org/wp-content/uploads/Inecip-Manual-Politicas-Publicas.pdf Asimismo, esta mirada se apoya también en que "El acceso a la justicia actúa como un modo o mecanismo de participación en la esfera política, que reemplaza o complementa otros canales institucionales (...) cuando los canales institucionales se obturan, se estrechan, las demandas sociales (...) buscan nuevos cauces institucionales, que pueden modificar las formas tradicionales de la acción social o política." Abramovich, Víctor, "Acceso a la justicia y nuevas formas de participación en la esfera política", en *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, Vol. 9, N° Extra 1, Rosario, 2007.

Para que la agenda de una Justicia Abierta no sea reducida a la mera apertura de información *online*, es necesario que el concepto sea entendido como un cambio de paradigma en el modelo de gobernanza e inclusión social. Pensar el concepto de "Justicia Abierta" requiere abordar el desafío vinculado a la posibilidad de acceder al servicio de justicia, las reformas que se requieran en la organización institucional del propio servicio, y todo ello mirado desde la perspectiva de sus potenciales usuarios.

La premisa básica que motiva este trabajo es que no hay posibilidad de una Justicia Abierta si existen sectores que por razones estructurales no pueden acceder a ella. Por ende, una concepción valiosa de Justicia Abierta debería contener propuestas para garantizar la asistencia jurídica accesible, mejorar la accesibilidad al Poder Judicial, mejorar la canalización de reclamos y peticiones en sede administrativa, empoderar a la ciudadanía en el ejercicio de sus derechos, y proteger a las poblaciones más vulnerables. Si bien esta agenda requiere de reformas en todos los ámbitos del Estado, en este trabajo pondremos la mirada en el Poder Judicial.

Asistencia jurídica accesible y de calidad

Desde esta mirada propuesta, uno de los puntos fundamentales que una agenda de Justicia Abierta debe plantear se refiere a generar las posibilidades para las personas de acudir efectivamente a las instituciones estatales para reclamar por derechos y resolver conflictos con otras personas o con el Estado mismo.

En este sentido, existe un amplio consenso en que uno de los grandes obstáculos para que ello sea posible es la necesidad de contar con patrocinio letrado en los procedimientos judiciales, siendo el costo de estos la principal fuente de desigualdad en el acceso.

La posibilidad efectiva de contar con asistencia legal se encuentra actualmente resuelta en forma sistémica en lo que respecta a quienes sufran imputaciones en materia penal –en estos casos el Estado le proveerá asistencia legal gratuita a todo/a el/la que la requiera–. Sin embargo, respecto de otra necesidad jurídica, quienes habitamos en la Ciudad de Buenos Aires, no contamos con una certeza equivalente

a la que se nos ofrece cuando el que se ve amenazado es el derecho a la libertad –o el principio de inocencia– en sede penal.

Si bien la Ciudad de Buenos Aires dio pasos significativos para tener una política más integral en materia de asistencia legal gratuita cuando creó tanto la Defensoría General de la Ciudad como la Asesoría General Tutelar, no ha logrado aún dar una solución sistémica –ni mucho menos universal– en lo que refiere al servicio público de asistencia legal.

Por este motivo, es necesario que la Ciudad genere las políticas necesarias para proveer de asistencia jurídica gratuita y de calidad a toda persona que la necesite. Esta asistencia debe ser organizada en forma metódica, y de tal manera que en todos los procesos se remuevan los obstáculos que pudieren crear desigualdades inaceptables. Para ello, se deben fortalecer las funciones y obligaciones a cargo del Ministerio Público de la Defensa y del Ministerio Público Tutelar, de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, de los diversos dispositivos de acceso a la justicia, así como crear una red interconectada entre prestadores de asistencia jurídica gratuita, estatal y no estatal.

Asimismo, como una complejidad adicional, en la Ciudad de Buenos Aires se presenta –en mayor medida que en el resto del país– la necesidad de coordinar el acceso igualitario entre jurisdicciones. La convivencia de la jurisdicción federal con la jurisdicción local en un mismo territorio, así como la falta de traspaso de competencias desde la primera a la segunda, crean dificultades entre los órganos que tienen a su cargo la asistencia jurídica de las personas. Esto redunda en posibilidades de acceso desigual de la persona a asistencia legal, según la jurisdicción en que deba tramitar su causa. En este sentido, resulta necesario asegurar la existencia de acuerdos formales de coordinación y derivación interinstitucional eficiente y no burocratizada entre las distintas agencias estatales de asistencia jurídica, a fin de evitar dilaciones innecesarias y uniformar los protocolos de respuestas, para evitar superposiciones y vacancias.[2]

Otra de las barreras que deben eliminarse en el acceso a la justicia responde a la organización territorial. En este punto, las poblaciones que se hallan más lejos físicamente de las sedes institucionales se encuentran con mayores dificultades en el acceso a los servicios. Si bien en un ámbito como el de la Ciudad las distancias no resultan tan amplias, la

2. Un interesante primer paso en este sentido se ha dado recientemente a partir de la creación de la Red de Prestadores de Servicios Jurídicos de la Ciudad.

combinación con condicionamientos culturales y/o económicos producen comunidades específicas –especialmente quienes habitan en villas y asentamientos– que requieren esfuerzos adicionales de cercanía por parte del Estado. Para lograr una mayor accesibilidad a los servicios, ha sido útil la creación, por parte de las distintas agencias estatales, de oficinas descentralizadas de atención, recepción de denuncias y reclamos y prevención de conflictos en comunidades de alta vulnerabilidad. Aún queda extender y perfeccionar estos dispositivos para que su existencia efectivamente asegure la prestación de un servicio jurídico integral –incluyendo el patrocinio en juicio– a todo/a el/la que lo necesite, sobre las distintas necesidades que pudieran presentársele –y, por ende, para los distintos fueros judiciales en que dichos conflictos pudieran tramitar–.

Finalmente, un obstáculo fundamental a remover para un acceso igualitario a la justicia refiere al conocimiento de las poblaciones respecto de las herramientas con las que cuentan para ejercer sus derechos. Por consiguiente, es necesario informar masivamente sobre el derecho a la asistencia jurídica, las características de esta, la disponibilidad de servicios, el modo de acceder al servicio, utilizando todas las vías de comunicación y difusión existentes y garantizando que estas sean accesibles –a su vez, aprovechando todas las dependencias públicas de todos los sectores de la administración–.

Garantizado aquello, un desafío adicional es el de sistematizar, evaluar y monitorear la asistencia jurídica prestada por el Estado –de forma directa o indirecta–, así como establecer los criterios de calidad de los servicios de asistencia jurídica gratuita. El Estado debe producir y brindar –a la ciudadanía y al propio sistema– información valiosa sobre los alcances de su cobertura y descobertura en materia de asistencia legal y sus impactos respecto de las necesidades jurídicas insatisfechas de la población.

Accesibilidad del Poder Judicial

La primera aproximación para pensar la organización institucional del servicio de Justicia refiere necesariamente al Poder Judicial, que tiene por función principal la resolución de los conflictos, tanto entre personas como de dichas personas con el Estado.

El Poder Judicial es el poder del Estado tradicionalmente menos acostumbrado a rendir cuentas a la ciudadanía (aunque a todas luces insuficiente, los poderes políticos cuentan al menos con la instancia eleccionaria para ello), y también el menos adepto a generar canales adecuados para la participación de la ciudadanía en las decisiones que adopta.

El Poder Judicial de la Ciudad, a diferencia de sus congéneres de otras provincias y del Estado nacional, se caracteriza por aspirar a ser, desde su conformación a partir de la Constitución de 1996, menos burocrático, menos formalista, más cercano, y menos corporativo. Sin embargo, muchas barreras que caracterizan a los poderes judiciales de todo el país están igualmente presentes en el funcionamiento del sistema de Justicia a nivel local.

En primer lugar, el tiempo de duración de los procesos suele ser sumamente extenso. Ello se visibiliza especialmente en los amparos, que se encuentran muy lejos de ser la solución expedita y rápida que la Constitución nos ha prometido. Este condicionante es notoriamente disfuncional para la prestación de un adecuado servicio de Justicia en nuestra ciudad, y sobre ella no ha habido avances significativos.

En este punto, es necesario garantizar la celeridad en las resoluciones judiciales y reducir la duración de los procesos, mediante la implementación de mecanismos que permitan prevención, control y sanción del retraso judicial. También se debe otorgar a las/os juezas/ces amplias facultades para la adaptabilidad de las formas procesales y el impulso de los procesos en todas aquellas causas que así lo permitan.

Asimismo, es necesario adecuar los procesos judiciales impulsando el avance de la oralidad y la inmediación judicial en todas las audiencias y etapas procesales. Las/os magistradas/os deben conocer en forma directa la realidad sobre la que deciden, a pesar de lo cual resultan sumamente excepcionales las oportunidades que en la práctica tienen para escuchar a las partes en forma directa –y no por medio de sus patrocinantes–, o de conocer presencialmente los lugares físicos respecto de los cuales van a decidir.

La falta de regulación específica para las acciones colectivas,[3] a su vez, produce la existencia de indefiniciones respecto de cuestiones pro-

3. La Ley N° 2145 establecía un capítulo específico al respecto, pero fue vetado por el entonces Poder Ejecutivo.

cesales fundamentales para el acceso a la justicia de grupos desaventajados y los casos de vulneración de derechos a nivel estructural –que solo ha sido parcialmente suplido mediante estándares jurisprudenciales y regulaciones ordenatorias dictadas por organismos de implementación–.

Una figura novedosa para el involucramiento ciudadano respecto de las decisiones judiciales como lo es –a modo de ejemplo– el *amicus curiae*, se encuentra solamente regulada respecto de una pequeña parte de las causas que lleva el Tribunal Superior de Justicia, y ha quedado al arbitrio de las/os magistradas/os inferiores definir la suerte que corren ante dichas instancias.

Paralelamente, la mayoría de la población (72%) sigue considerando que el lenguaje utilizado por el Poder Judicial le genera desconfianza.[4] En este sentido, es necesario adoptar estándares de lenguaje claro –también llamado "lenguaje ciudadano"–[5] en las actas, resoluciones y sentencias.[6]

En cuanto al conocimiento público sobre los mecanismos institucionales existentes, la gran mayoría de la población no conoce aún las características del Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires, ni logra identificar sus competencias o de los servicios que presta, ni en qué medida podría servirle para resolver la conflictividad que pudiera enfrentar.[7] Respecto a este desconocimiento, es necesario que el Poder Judicial aborde una política de comunicación y educación para explicar en forma sencilla cuáles son las funciones que cumple, cómo está integrado, así como las decisiones que toma[8] respecto de temas de relevancia pública.

Todo ello indica que, si bien el Poder Judicial local ha realizado desde sus comienzos ciertos esfuerzos para hacerse cargo del mandato que la Constitución de la Ciudad le ha impuesto para garantizar el acceso a la justicia de la población, los avances que ha logrado resultan

4. Encuesta sobre "Acceso a la Justicia en la CABA", Consejo de la Magistratura de la CABA, 2014. Disponible en: https://cdconsejo.jusbaires.gob.ar/sites/default/files/acceso _ ciudadania_definitivo_0.pdf

5. Recientemente, el Servicio Argentino de Información Judicial (SAIJ) desarrolló un manual de lenguaje claro. Disponible en: https://www.justicia2020.gob.ar/wp-content/uploads/2018/04/Manual-SAIJ-de-lenguaje-claro.pdf

6. En este punto es destacable la experiencia del Juzgado N° 10 PyCF de la Ciudad, que desarrolló en forma colaborativa modelos de escritos judiciales en lenguaje claro.

7. Ibídem, nota 5.

8. En este punto es destacable la iniciativa "Lo que la sentencia nos dejó" llevada adelante por el programa de Justicia Abierta del Consejo de la Magistratura de la CABA.

aún insuficientes y mantienen vigente el desafío de revertir las principales barreras que operan en el ámbito local para que dicho derecho se materialice en forma efectiva.

Una agenda ambiciosa para generar instancias de participación ciudadana, tanto en el diseño de sus políticas como respecto de las decisiones que adopta; así como implementar mecanismos para la rendición de cuentas por parte de sus integrantes, se torna imprescindible en la aspiración de una justicia abierta y accesible.

Empoderamiento de la ciudadanía y protección de personas en situación de vulnerabilidad

El tercer enfoque propuesto en esta mirada a la Justicia Abierta implica ponernos en modo usuario: es necesario pensar el servicio de Justicia desde aquellos que lo necesitan.

Esta mirada nos obliga a analizar las desigualdades estructurales que causan que determinadas poblaciones se encuentren en situación de vulnerabilidad. En la Ciudad de Buenos Aires, según la Dirección de Estadística y Censos, el 16% de las personas se encuentran en situación de pobreza. Uno de cada tres habitantes de la Ciudad atraviesa por una situación de fragilidad social porque cuentan con recursos que bordean o están por debajo de la línea de pobreza. La medición corresponde a la pobreza por ingresos, es decir, las personas, familias y hogares que tienen ingresos por debajo de la línea de pobreza o de indigencia. Asimismo, se estima que entre 500 y 600 mil habitantes de la Ciudad se encuentran en situación de déficit habitacional. Estos índices demuestran situaciones de desigualdad estructural a las cuales se les suman la existencia de otras poblaciones vulnerables, como las/os niñas, niños y adolescentes –que conforman aproximadamente el 20% de la población–, las/os migrantes –que representan más de un 12% de la población–, las personas con discapacidad, las mujeres y a los/as integrantes del colectivo LGBTIQ.

No es posible hablar de una Justicia Abierta si un gran número de personas no pueden siquiera resolver sus necesidades más básicas o se encuentran en una situación continua de discriminación. La pro-

tección de estas poblaciones vulnerables requiere de la adopción de medidas positivas.

En primer lugar, desde esta lógica de usuario, es necesario que las personas conozcan sus derechos y cuáles son las vías existentes para exigir su vigencia, y que se apropien de estos. El empoderamiento legal, más allá de las distintas definiciones, aparece como un proceso estructural mediante el cual las poblaciones vulnerables utilizan las diversas herramientas jurídicas para proteger sus derechos e intereses, y para transformar la realidad, a fin de remover los obstáculos que afectan el ejercicio efectivo de esos derechos.

Para que esta apropiación sea posible, primeramente es necesario implementar políticas masivas de difusión de derechos y canales para reclamar en caso de que estos sean vulnerados. En este punto, la educación en derechos y el empoderamiento legal comunitario debe ser implementado como política pública, a fin de extender sus alcances hacia ámbitos de educación formal e informal, tendiente a que las personas, colectivos y comunidades conozcan la estructura de derechos garantizada por el Estado, los mecanismos para hacerlos exigibles y los organismos responsables de su promoción y protección. Para ello se debe incorporar la educación en derechos en las currículas escolares de pregrado, grado y posgrado tanto en escuelas públicas como privadas. Para contar con una justicia abierta, la población que más la necesita tiene que saber "usarla".

La formación e inserción institucional de promotoras/es legales comunitarias/os –que forman parte o tienen cercanía con comunidades o grupos desaventajados, y que articulan sus labores con abogadas/os que les asisten–, es otra estrategia efectiva para la reducción de las distancias entre estos grupos y las instituciones responsables de canalizar sus necesidades jurídicas.

En segundo lugar, es necesario el establecimiento de medidas específicas que protejan a las personas en situación de vulnerabilidad. En este sentido, como criterio general resulta necesaria la adopción de protocolos de atención y no discriminación para grupos en situación de vulnerabilidad (en razón de edad, género, situación migratoria, etnia, discapacidad, o condición socioeconómica). Dichos protocolos deben estar consensuados y validados con los colectivos implicados y ser implementados de manera uniforme entre distintos sectores del Estado. También

se deben generar materiales accesibles, diferenciados y contextualizados para la comunicación y notificación de actos procesales relevantes, teniendo en cuenta las particularidades de cada uno de los grupos.

También es necesario que las/os funcionarias/os que tengan a su cargo el servicio de justicia tengan una mirada inclusiva. Para lograr esto, es necesario incluir en los concursos de oposición y antecedentes para la designación de magistrados y para la promoción de quienes forman parte de la carrera judicial y/o administrativa la acreditación de requisitos que versen sobre perspectiva de Derechos Humanos, Género, Interculturalidad, Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes; política migratoria, modelo social de la discapacidad, teoría social y política comunitaria; entre otros temas, trabajen o no en áreas vinculadas.

Finalmente, tomar en serio la promesa constitucional de una democracia participativa para la Ciudad de Buenos Aires implica que, a fin de que la ciudadanía pueda tener incidencia en el diseño, implementación y monitoreo de las políticas tendientes a revertir las actuales barreras para el acceso a la justicia, es necesario generar dispositivos que permitan que su voz pueda escucharse en el marco de estos procesos.

Accesibilidad a la información

La mirada que proponemos hacia una Justicia Abierta también presupone los temas más desarrollados de esta agenda, tanto desde lo conceptual como desde la práctica: la apertura como transparencia para la participación y la rendición de cuentas. De acuerdo a esto, la transparencia en el servicio de Justicia implica el acceso y disponibilidad de información respecto al funcionamiento interno de los órganos, sus facultades administrativas, sus facultades jurisdiccionales y la forma en que se comunica con la ciudadanía.

Esto se traduce en la necesidad de contar con información clara, actualizada, organizada y entendible respecto a la normativa que rige en particular al Poder Judicial, el manejo de fondos públicos, la designación de juezas/ces y funcionarias/os, así como estadísticas de actuación. También implica la publicidad de las sentencias, acordadas y resoluciones de todos los tribunales y órganos jurisdiccionales y la posibilidad de acceso a los expedientes en general, y particularmente

aquellos que revistan interés público. Asimismo, implica establecer estándares de datos abiertos para la publicación de la información.

En este punto, la Ciudad de Buenos Aires también se muestra más avanzada que otras provincias, por contar desde hace 20 años con una Ley de Acceso a la Información Pública aplicable a los tres poderes del Estado –que ahora también contiene obligaciones de transparencia activa para la publicación de información relevante–, así como por haber implementado un portal de Datos Abiertos[9] que, aunque aún incipiente en comparación con la magnitud de la información que posee el Estado, representa un claro avance en la dirección correcta. En relación con el Poder Judicial, si bien este cuenta con políticas de publicación de información mediante su valioso programa de Justicia Abierta, este poder no dispone aún de suficiente información respecto a cómo la Ciudad brinda el servicio de Justicia. Ante todo, es necesario que se produzca información relevante, actualizada y desagregada, sobre la situación de acceso a la justicia en el territorio de la Ciudad, generando diagnósticos de conflictividad civil y en particular brindando información desagregada sobre la situación de judicialización existente. Asimismo, es necesario que se elabore e implemente un sistema de indicadores que permita caracterizar a nivel sistémico el Poder Judicial, el Ministerio Público de la Defensa, el Ministerio Público Tutelar y los organismos que brindan asistencia jurídica, monitorear y comparar la evolución en el tiempo de la gestión judicial. También es necesario que el Poder Judicial cumpla con la Ley de Acceso a la Información Pública, creando el órgano garante correspondiente, a fin de controlar el cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa y pasiva.

Conclusión

El desafío de garantizar en forma efectiva el acceso a la justicia requiere ser abordado desde una perspectiva de derechos y a partir de la mirada de quienes más lo necesitan. Tomarse en serio la necesidad de construir instituciones eficaces para atender las necesidades jurídicas de la población exige que las transformaciones que se implementen vayan mucho más allá de meras reformas y modernizaciones en la

9. Disponible en: https://data.buenosaires.gob.ar/

gestión de los poderes del Estado –y, en particular, del Poder Judicial–. El acceso a la justicia es un derecho humano que debe analizarse íntimamente ligado, a su vez, a cada uno de los derechos que, quienes habitamos un territorio, podríamos reclamar.

Sin embargo, la solución para los problemas de acceso a la justicia que tenemos en la Ciudad de Buenos Aires no llegará con políticas construidas en el plano de las burocracias existentes, sino que precisa de una mirada *bottom up* (o "desde abajo"). Necesita democratizar el discurso y la práctica del derecho, quitándoselos al monopolio que sobre ellos hasta ahora ejercemos abogados/as y demás operadores/as jurídicos/as, para que pueda ser apropiado en pro de quienes enfrentan en primera persona las barreras de acceso que hemos sabido construir –o no hemos sabido remover–.

La enorme distancia existente entre las promesas constitucionales respecto de nuestros derechos, y la realidad construida a lo largo de la joven vida institucional de la Ciudad, debería encontrar en el acceso a la justicia el puente que sirva para reducir esa brecha. Tal como titulamos este trabajo, no hay justicia abierta posible si no nos deja acceder a ella.

Acceso comunitario a la Justicia. Lecciones aprendidas de una experiencia de Justicia Abierta

Jessica Malegarie*

Introducción

Algunas premisas acompañan este texto. Premisas que son a la vez norte, deseo y logros para construir una democracia más fuerte. Gobierno Abierto, como política que promueve la transparencia y la accesibilidad a la información pública, es hoy una línea prioritaria de gestión dentro del Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Involucrar y comprometer a las diferentes dependencias del Consejo de la Magistratura para facilitar la transparencia de la gestión, generar mecanismos para la participación ciudadana, ofrecer información que resuelva las demandas de la sociedad y desarrollar mecanismos para garantizar los derechos, son ejes que constituyen los proyectos de Justicia Abierta.

Dentro de estos principios se ancla el Programa de Acceso Comunitario a la Justicia PACJu –dependiente de la Comisión de Fortalecimiento Institucional y Planificación Estratégica, implementado desde la Dirección de Cooperación y Gestión de la Secretaría de Planificación–. PACJu es un conjunto de acciones que el Consejo de la Magistratura porteño articula para fomentar la Educación en Derechos de la población en condiciones de vulnerabilidad. Como organismo que fomenta buenas prácticas en políticas públicas judiciales este busca que las personas conozcan los circuitos para acceder a un servicio genuino de Justicia, y que se cumpla un derecho humano fundamental. Promueve así la formación en derechos para todas las personas, independientemente del género, edad, nacionalidad, origen étnico, religión, ideología política o condición social, cultural o económica.

* Directora de Cooperación y Gestión, Secretaría de Planificación, Consejo de la Magistratura de la CABA.

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".[1]

A continuación, compartiendo las buenas prácticas hasta aquí alcanzadas, se pretende argumentar cómo y por qué este modelo de intervención trabaja a la vez en cuatro grandes líneas, a saber:

1. colabora con la construcción de un Estado más abierto y con mayor capacidad de respuesta para satisfacer las necesidades de las personas y de respetar sus derechos;
2. ofrece oportunidades y promueve capacidades en cada persona como un agente de cambio;
3. aumenta el nivel de conocimiento y confianza sobre roles y funciones de la Justicia y mejora la relación entre la sociedad y esta;
4. transforma la cultura jurídica de modo que cada vez más agentes judiciales tengan contacto con la población en situación vulnerable y puedan acercar la Justicia a quienes más la necesiten.

Los gobiernos en general, y la Justicia en particular aparecen en el imaginario colectivo como instituciones distantes, complejas, faltas de contención, alejadas de la ciudadanía. PACJu busca que la Justicia esté más cerca de la gente y la gente más cerca de la Justicia. Guía este modelo de gestión el paradigma de Justicia Abierta que sostiene que *la*

1. Entre las metas de los Objetivos para el desarrollo Sostenible relacionadas con el Acceso a la Justicia se destacan: "16.2: Poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños"; "16.3: Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la Justicia para todos"; "16.6: Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas"; "16.7: Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades"; "16.9: Proporcionar acceso a una identidad jurídica para todos, en particular mediante el registro de nacimientos" y "16.10: Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales".

Justicia es un servicio público centrado en la gente, que debe dar respuestas de calidad, en tiempo y en forma.[2]

Para lograr este objetivo, es esencial contar con un Poder Judicial abierto, que brinde acceso igualitario a una Justicia para tod@s, ayude a las personas a entender y hacer valer sus derechos y les permita participar de manera significativa en su comunidad. Para ello, l@s habitantes deben desarrollar su capacidad para identificar las injusticias y conocer dónde pueden efectivizarse los derechos.

> En el paradigma de Estado abierto, el principio de transparencia está vinculado con la puesta a disposición de los ciudadanos de todo tipo de repositorios de datos, información y conocimiento de un modo abierto, completo, oportuno, gratuito y de fácil acceso.[3]

Una Justicia que se acerca a la gente, a los barrios donde los problemas suceden, se vuelve una herramienta que integra a la trama social más allá de la localización geográfica, las condiciones sociales, económicas, culturales, étnicas, de edad, educativas o de salud.

Este texto pretende dar cuenta de estas acciones y allí es donde *el Acceso a la Justicia se entrecruza con la Justicia Abiert*a.

Programa de Acceso Comunitario a la Justicia

Marco General

El modelo de intervención se basa en la noción de que todas las personas tenemos necesidades; ello conlleva a que todos nosotros tenemos derechos y que es necesario un sistema de Justicia para que estos sean garantizados. A lo largo de la historia y gracias a las luchas de diferentes actores sociales, distintas necesidades humanas fueron convirtiéndose en derechos, al exigirse que se respeten y se dé, principalmente por parte del Estado, 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*

2. Elena, Sandra (coord.), *Justicia abierta: aportes para una agenda en construcción*, Buenos Aires, Ediciones SAIJ, 2018.

3. Ibídem, p. 23.

hombres son creados iguales y cuentan con derechos inalienables que son la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad.[4]

Es así que los derechos humanos comprenden una serie de atributos y facultades del individuo como tal, esenciales para su vida y desarrollo.

> Es preciso señalar que los derechos humanos no pertenecen ni responden a ideología política alguna ni credo especial. En toda sociedad democrática republicana ellos son patrimonio de las personas sin distinción; su ideario subyace al articulado de la legislación internacional e interna.[5]

En nuestro país, la lucha por los derechos humanos cobra vital importancia en los últimos 40 años, y se vuelve un eje central para el sostenimiento de la Democracia. Respetando el derecho a la vida y a la libertad como principales garantías, se instauró una mayor visibilidad de ciertas necesidades de l@s habitantes, y a partir de allí la defensa de los derechos de varios colectivos en condiciones de vulnerabilidad. En este sentido, hace aproximadamente treinta años existía escasa normativa sobre protección de derechos a las mujeres, las personas trans, los niños, niñas y adolescentes, los migrantes, por mencionar solo algunos de los grupos vulnerables.

Poco a poco se ha ido avanzado profundamente en esta materia. Hoy podemos asegurar que consagran el Acceso a la Justicia 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 artículos 5 y 6 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Así la firma de Tratados internacionales, la sanción de leyes nacionales, la reglamentación de leyes locales, señalan que la discusión ya no versa en torno al reconocimiento de esos derechos. Hemos superado ampliamente el acuerdo sobre las leyes de protección integral de derechos económicos, sociales y culturales, e incluso de cuál es la forma en la que esos derechos deben

4. 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.

5. Palacio de Caeiro, Silvia, "Presentación", en Caeiro Palacio, María Victoria (coord.), *op. cit.*, p. 48.

ser garantizados. *Se eleva entonces la vara y la exigencia no se encuentra en la normativa sino en la garantía*.

El Estado, como último garante en materia de derechos humanos, tiene una responsabilidad ineludible –sobre todo cuando la ciudadanía no puede ver garantizados esos derechos–. Así, en las zonas donde l@s habitantes se encuentran en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica, la presencia del Estado es inexcusable. Hace alrededor de quince años, existía el avance normativo, pero no se contaba aún con la presencia efectiva del Estado. En lo que respecta a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires la presencia del Estado en los barrios en condiciones de vulnerabilidad era muy incipiente, desorganizada y desintegrada. *Hoy se registra una amplia presencia de oficinas descentralizadas tanto desde el Poder Ejecutivo como desde el Poder Judicial*, dependientes de la órbita local como así también de la Nación.

El debate trasciende las leyes y la existencia de oficinas gubernamentales, pero no es suficiente para que la población en condiciones de vulnerabilidad haga uso efectivo de los servicios y vea restituidos sus derechos. Para que exista un verdadero Estado abierto es requisito que aquello que los gobiernos son y hacen sea conocido y, a partir de allí, aprehendido por la ciudadanía de acuerdo a sus necesidades.

Frente a esta distancia entre lo que *la gente necesita-sabe*, y lo que el Estado ofrece como respuestas, es que se vuelve imprescindible desarrollar nuevas herramientas: *es necesario construir un PUENTE entre l@s ciudadan@s y las oficinas del Estado, entre las necesidades de l@s habitantes y la garantía de sus derechos*.

Para construir ese puente, una de las herramientas más importantes es la Justicia Abierta. Concebimos para ello las vías formales de los procesos jurídicos, y el derecho de las personas a obtener una respuesta satisfactoria a sus necesidades, por medio de distintas vías de resolución de conflictos. Las Reglas de Brasilia[6] constituyen un ejemplo de cómo los operadores del sistema de Justicia asumen expresamente

6. 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.

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 permiten concretarlas operativamente.

Tal como señalan las reglas precedentemente citadas, son destinatarias de este programa aquellas personas en condición de vulnerabilidad[7] que *encuentran dificultades para ejercitar, con plenitud ante el sistema de justicia, los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico*. Cabe señalar, como contexto de intervención, el descrédito que existe sobre el Poder Judicial. Así lo señalan los datos provistos por el último Latinobarómetro del año 2018 que sostienen que en Argentina, el Poder Judicial no alcanza a tener la confianza ni de un tercio de la población.

Es por ello que PACJu hace foco en disminuir las barreras de acceso y busca promover acciones destinadas a proporcionar información básica sobre los derechos, para garantizar un efectivo Acceso a la Justicia de las personas en cuestión. Para esto, durante todo el año, funcionari@s y operadores del sistema de Justicia recorren los barrios donde se llevan a cabo los encuentros. A través de charlas, capacitaciones y talleres fomentan una cultura cívica jurídica al exterior del organismo en cada barrio y al interior cuando cada voluntari@ vuelve a su espacio de trabajo modificad@ por la experiencia vivida en el territorio.

Dentro de esta concepción, se destaca la conveniencia de promover una política pública destinada a garantizar la asistencia técnico-jurídica de la persona atravesada por la vulnerabilidad, para la defensa de sus derechos en todos los órdenes jurisdiccionales. Se resalta la calidad, especialidad y gratuidad de esta asistencia, así como la adopción de medidas que eviten retrasos, garantizando la pronta resolución judicial y se establecen mecanismos de coordinación intra e interinstitucionales, destinados a gestionar las articulaciones de los diferentes órganos y la comunidad.

Es desde esta cosmovisión que el Programa de Acceso Comunitario a la Justicia ramifica sus acciones configurando distintas líneas de trabajo que enlacen a sus integrantes con la Justicia y a la Justicia con ell@s. Se propone trabajar con la población y con los operador@s del sistema

7. Personas en condición de vulnerabilidad por razón de edad, estado físico o mental, por circunstancias sociales, económicas, étnicas o culturales.

judicial para que se promueva una respuesta justa para la garantía del derecho vulnerado, constituyéndose un enlace entre ambas esferas.

Metodología de trabajo

Los orígenes del Programa de Acceso Comunitario a la Justicia datan del año 2013, cuando desde el Ministerio Público Fiscal se inician las recorridas por los barrios vulnerables de la CABA.[8] Luego, en 2014 fue elevado a consideración del Plenario del Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y aprobado bajo la órbita de la Comisión de Fortalecimiento Institucional y Planificación Estratégica mediante la Resolución (CM N° 162/2014).[9]

En 2015 para enriquecer las actividades y aumentar su cobertura territorial se incorporan voluntari@s del Poder Judicial.[10] De esta manera, no solo se amplió el impacto cuantitativo en territorio, sino que generó un efecto cualitativo al interior del Poder Judicial, dado por el contacto que cada operador judicial –devenido en voluntari@– tuvo

8. La Mg. Jessica Malegarie acerca a la Secretaría de Acceso a la Justicia y Derechos Humanos liderada por el Dr. Santiago Otamendi y bajo la conducción del Dr. Germán Garavano, luego convertida en Secretaría de Vinculación Ciudadana conducida por el Dr. Roberto Requejo y en coordinación con el Dr. Gustavo Galante, 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.

9. Tras la experiencia acumulada, la Mg. Jessica Malegarie acerca a la Dra. Agustina Olivero Majdalani una propuesta para ampliar las acciones en terreno y se impulsa la propuesta ante el Plenario del Consejo de la Magistratura. Luego la Dra. Marcela I. Basterra como Presidenta de la Comisión de Fortalecimiento Institucional y Planificación Estratégica, favorece las gestiones para que se lleven adelante las tareas para el cumplimiento de los objetivos del Programa. Será el Dr. Alejandro Fernández, como sucesor en la presidencia de la Comisión, quien liderará las acciones durante 2016. En sus roles como Presidentes del Consejo de la Magistratura tanto el Dr. Enzo Pagani como la Dra. Marcela I. Basterra desarrollaron el Acceso a la Justicia como uno de sus ejes de gestión. A partir de 2019 bajo la presidencia del Consejo del Dr. Alberto Maques y de la presidencia de la Comisión antes mencionada de la Dra. Silvia Bianco se promueve la profundización de las acciones hasta aquí desarrolladas.

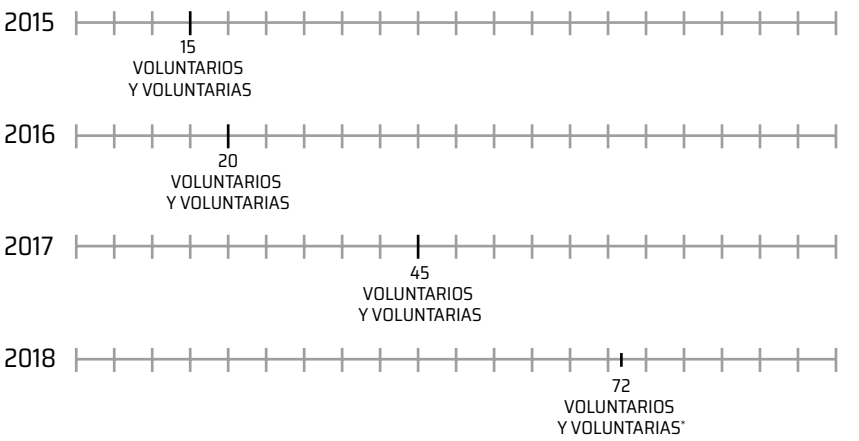
10. La primera convocatoria se circunscribe a emplead@s del Consejo de la Magistratura y de los Fueros Penal, Contravencional y de Faltas, así como del Contencioso, Administrativo y Tributario. En 2016 se amplía la convocatoria al Ministerio Público Fiscal, Ministerio Público de la Defensa y Ministerio Público Tutelar.

con la realidad cotidiana de la población con derechos vulnerados. Desde la creación del Programa han trabajado más de 100 voluntari@s, sin distinción de 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 los Tribunales de Penal, Contravencional y de Faltas.

> Quienes están en estos lugares tan duros para poder vivir no pueden creer que la Justicia se acerque a ellos. Sería muy interesante y transformador que muchos más puedan sumarse a esta experiencia maravillosa.[11]

Ilustración 1. Evolución cuantitativa de voluntari@s

Voluntarios 2015-2018 (desde auxiliares hasta jueces de Cámara)



* El 68% son mujeres, el 63% son abogados y el 23% pertenece a carreras sociales

Los objetivos del Programa están dirigidos a *acercar a la población información, herramientas y derivaciones que les permitan no sólo resolver conflictos sino también empoderarse en términos de derechos*.

La metodología de trabajo se inicia con una recorrida por las villas y asentamientos precarios de la ciudad, luego se procede a la se-

11. Testimonio de voluntaria-jueza de Cámara de Apelaciones del Fuero Penal Contravencional y de Faltas.

lección de organizaciones legitimadas en los barrios, con quienes se acuerda una fecha de visita y una periodicidad para sostener los espacios de trabajo en forma sistemática. Tras la convocatoria abierta a personal judicial se conforma el equipo de voluntariado, quienes desarrollan charlas para adult@s a partir de dinámicas sencillas como talleres, círculos de conversación o espacios de capacitación. 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. Asimismo, para alcanzar a la población infantil, se desarrollan talleres que tienen como finalidad concientizar a l@s niñ@s sobre su condición de sujetos de derechos y a l@s adult@s sobre sus responsabilidades al respecto.

Es así que este dispositivo ambulante, de presencia sistemática con perspectiva de derechos, no establece oficinas de atención sino que recorre comedores, escuelas, asociaciones civiles e incluso casas de familia –en forma quincenal o mensual–. Las principales acciones que se desarrollan refieren a desnaturalizar situaciones para lograr la identificación de la vulnerabilidad de derechos; asesorar sobre los problemas de las personas que involucren derechos vulnerados, brindando asistencia directa para su resolución, orientación y acceso a otras agencias del Estado; realizar derivaciones guiadas a través de profesionales para gestiones administrativas; articular con las áreas de acompañamiento jurídico y mediaciones del Poder Judicial según corresponda; contactar con los patrocinios jurídicos gratuitos de colegios de abogados, facultades de derecho y ONGs; principalmente.[12]

> Lo más interesante y valioso de estos espacios es que habilitan un doble movimiento en cada taller, charla o espacio de trabajo. Por un lado, difundiendo las herramientas que cada sujeto de derecho tiene para el acceso a la justicia, promoviendo su uso desde una perspectiva tanto de los derechos así como también de las obligaciones; y por otro lado, quizás el más importante, generando dinámicas de sensibilización,

12. Muchas de estas intervenciones se realizan en conjunto con los CAJ del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación y ATAJO del Ministerio Público Fiscal de la Nación, como espacios en los barrios que realizan tareas de este tipo.

> problematización y desnaturalización. Esto último permite a cada participante no sólo conocer cuáles son los accesos a la justicia, sino también visibilizar situaciones y temáticas que muchas veces están muy arraigadas e impactan de manera negativa. Es así que este tipo de programas son mucho más que la mera difusión, sino que fortalecen y empoderan a los sujetos que participan en el uso de las herramientas que difunden.[13]

Los ciclos de charlas sobre derechos humanos

El Programa de Acceso Comunitario a la Justicia tiene como principal objetivo permitir que las personas se acerquen a la Justicia y viceversa. De esta manera el sistema de administración judicial busca generar *conexiones cotidianas, sencillas y útiles entre la comunidad y las oficinas existentes para defender sus derechos*.

A través del ciclo de charlas, sobre distintos derechos, desarrolladas en diferentes barrios en situación de vulnerabilidad, el Programa aspira a fortalecer la presencia de la Justicia en la vida cotidiana de las personas, dar un paso más hacia la meta de *acercar la Justicia* a todos los sectores de la Ciudad de Buenos Aires.

Trabajar con *perspectiva de derechos* en aquellos barrios donde muchos se ven vulnerados, resulta todo un desafío.

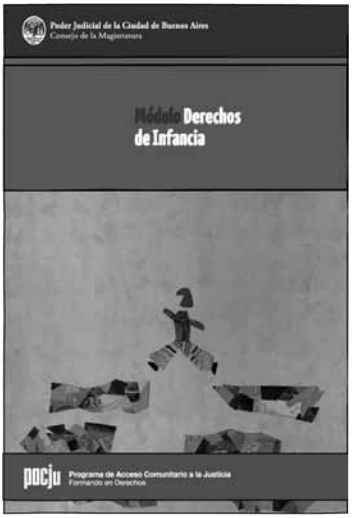
> Porque somos de una villa, porque somos negros, muchas veces no nos atienden como corresponde. Pero en las charlas siempre nos dicen: ¡tenés derechos! Me dicen a dónde tengo que ir, a veces hasta avisan para que alguien nos espere en esa oficina. Así hicimos, fuimos y nos atendieron muy bien, tomaron nota de la denuncia. Las charlas reúnen a la gente que necesita saber sobre sus derechos. Venir a las charlas no es tiempo perdido… es tiempo dedicado para mí. Cuando llegaron las charlas al barrio yo sentí que llegó la justicia.[14]

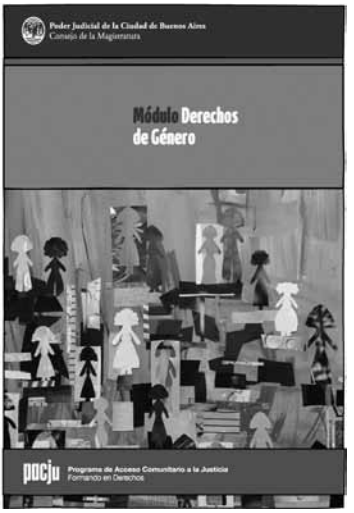
13. Testimonio de participante en las charlas: equipo de la Subsecretaría de Hábitat e Inclusión- GCABA- Villa 15.

14. Testimonio de participantes de las charlas: referente barrial, Comedor Evita Villa 21-24.

PACJu desarrolla encuentros donde la formación en derechos genera un entorno propicio para el pensamiento crítico y donde el foco está puesto en seis temáticas.

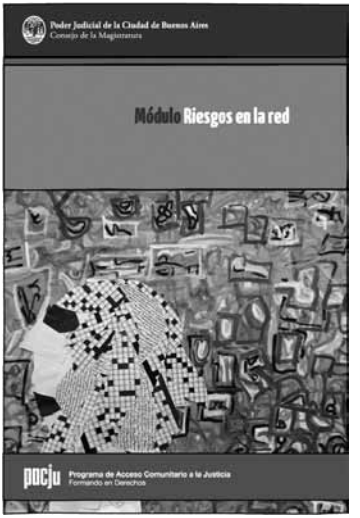
Ilustración 2. Módulos de Trabajo

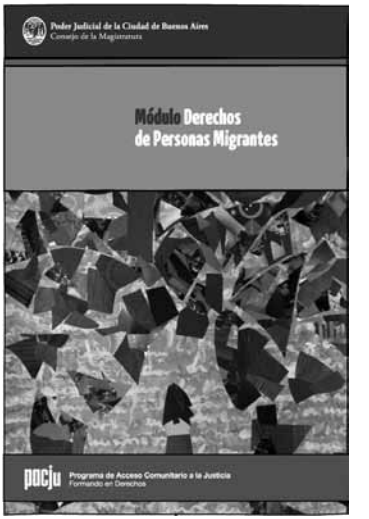












La propuesta es acercar la Justicia allí donde vive la gente. Generar líneas de acceso a la Justicia a quienes, muchas veces, crecen y viven sin saber cuáles son sus derechos, dónde hacerlos valer y qué hacer cuando se encuentran vulnerados.

> Las charlas y la información que nos brindan es muy útil. La forma en la que explicaron todo fue muy clara. La gente se quedó muy conforme y aprendieron también cómo ayudar a los demás cuando están pasando por un mal momento. Todas las semanas las esperamos muy ansiosas.[15]

A continuación se presenta el esquema planteado por el Programa Justicia 2020[16] sobre Niveles de Participación Pública. Considerando la complejidad de lo que implica la participación ciudadana el Programa de Acceso Comunitario a la Justicia busca alcanzar el máximo nivel de participación descripto en el cuadro que a continuación acercamos.

15. Testimonio de participantes de las charlas: Organización Vientos Limpios, Villa 21- 24.
16. Elena, Sandra (coord), *Justicia abierta: aportes para una agenda en construcción*, Buenos Aires, Ediciones SAIJ, 2018.

Ilustración 3. Niveles de participación

Cuadro de espectro de participación pública

	INFORMAR	CONSULTAR	INVOLUCRAR	COLABORAR	EMPODERAR
	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	Nivel 4	Nivel 5
Objetivo de la participación pública	Proveer al público con información balanceada y objetiva para asistirlo en comprender el problema, alternativas, oportunidades y/o soluciones	Obtener retroalimentación sobre análisis, alternativas y/o decisiones	Trabajar directamente con el público para asegurar que sus preocupaciones y aspiraciones son entendidas y consideradas consistentemente	Asociarse con el público en cada aspecto de la decisión, con el desarrollo de alternativas y la identificación de la solución preferida	Poner la toma de decisión final en las manos del público
Promesa al público	Los mantendremos informados	Los mantendremos informados, escucharemos y tomaremos en consideración las preocupaciones y aspiraciones y haremos una devolución sobre cómo el aporte del público influencia la decisión. Se buscará una devolución del público de borradores y propuestas	Se trabajará para asegurar que las preocupaciones y aspiraciones se encuentren diariamente reflejadas en las alternativas desarrolladas y proveer una devolución de cómo el público influenció la decisión	Se trabajará en conjunto con el público para formular soluciones e incorporar las recomendaciones y sugerencias a las decisiones tomadas al máximo posible	Se implementará los que decida el público

Con dinámicas sencillas de charlas en grupo y presentación de estímulos audiovisuales sobre un derecho en particular se desnaturalizan situaciones, se acercan recursos sobre la garantía de ese derecho y alternativas de solución:

Nivel 1. A partir del planteo de casos donde un@ participante expone su situación, se promueve la identificación entre los distintos miembros del grupo y se comparten las experiencias y soluciones (en caso de desconocerse la respuesta el equipo de trabajo se compromete a brindar la misma en la próxima visita);

Nivel 2. Tomando nota de las demandas se responde *in situ* la posible resolución del caso y se realiza una derivación guiada hacia el organismo responsable de dar la respuesta;

Nivel 3. Los temas sobre los que se desarrollan los encuentros han sido definidos por l@s propi@s participantes, el contenido teórico de

las charlas ha sido elaborado por l@ voluntari@s, y se definen responsabilidades individuales, comunitarias y estatales para construir la mejor solución;

Nivel 4. Se busca que la persona asuma su responsabilidad, sea capaz de llevar adelante la solución a su problema y se promueve que la información quede en el grupo de modo que esto pueda ayudar a otr@;

Nivel 5. De esta manera se visualizan situaciones que dejan de ser propias para convertirse en grupales, que salen del ámbito privado para alcanzar la esfera pública y donde la responsabilidad de solución deja de ser individual para constituirse en comunitaria.

> Hay una escena en particular que vivencié el día que fui a Cildañez. Nos bajamos de la camioneta y nos metimos por unos pasillos oscuros y apretados, tratando de no pisar el barro ni los cables. Nos agachamos para pasar por debajo de una escalera y se me estaba haciendo eterno el recorrido cuando de repente, desembocamos en un patio metido entre casitas de entre dos y tres pisos, lleno de luz y lleno de sol, con canchita de vóley y murales recién pintados. Allí nos recibieron mujeres deseosas de escucharnos, que se sentaron a contar sus problemas y a hacer preguntas. De a poco la mesa se fue llenando, se sumaron hombres y niños a la ronda, el tiempo se pasó volando. Me quedo con este recuerdo porque creo que describe lo que me pasaba y lo que creo que nos pasa o pasó a todos alguna vez. Estamos cargados de prejuicios. Estigmatizamos a las villas pensando que son lugares oscuros e inseguros, y cuando nos animamos a acercarnos nos encontramos con que las personas que viven allí no son "ellos" sino que son iguales a nosotros mismos. Son personas con necesidades y con preguntas, honestas, trabajadoras, ávidas de conocimiento y dispuestas a dar todo por sus hijos y que necesitan una mano para salir adelante porque no tienen resueltas cuestiones básicas que hacen a una vida digna y a su vez tienen un montón de experiencias para compartir sobre sus problemas o sobre cómo los han solucionado.[17]

Es de vital importancia que las reuniones estén siempre moldeadas por las características de los lugares donde se desarrollan, para que se expresen allí sus particularidades y dinámicas únicas. La presencia del testimonio permite, por un lado, compartir la problemática particular, empatizar frente a las otras situaciones, identificar que otr@ atraviesa o atravesó la misma conflictiva, vislumbrar que ya existe un camino de

17. Testimonio de voluntaria, personal administrativo-escribiente, Barrio Cildañez.

solución que otr@ transitó y empoderar a quien lo ha transitado como referente en ese tema. En este contexto, cerrar cada charla con un camino concreto de derivación de restitución de derechos es el desafío de los operadores judiciales que participan de cada encuentro.

> Las charlas generan un espacio de confianza en el que la gente puede hablar temas importantes y delicados. Problemas que por lo general son difíciles de compartir. A todas las personas se les da su lugar para que expongan sus asuntos y se las escucha y atiende de manera personal. Se brinda asesoramiento sobre temas en los cuales hay mucha falta de información. Y además son charlas muy prácticas ya que las soluciones son reales y concretas.[18]

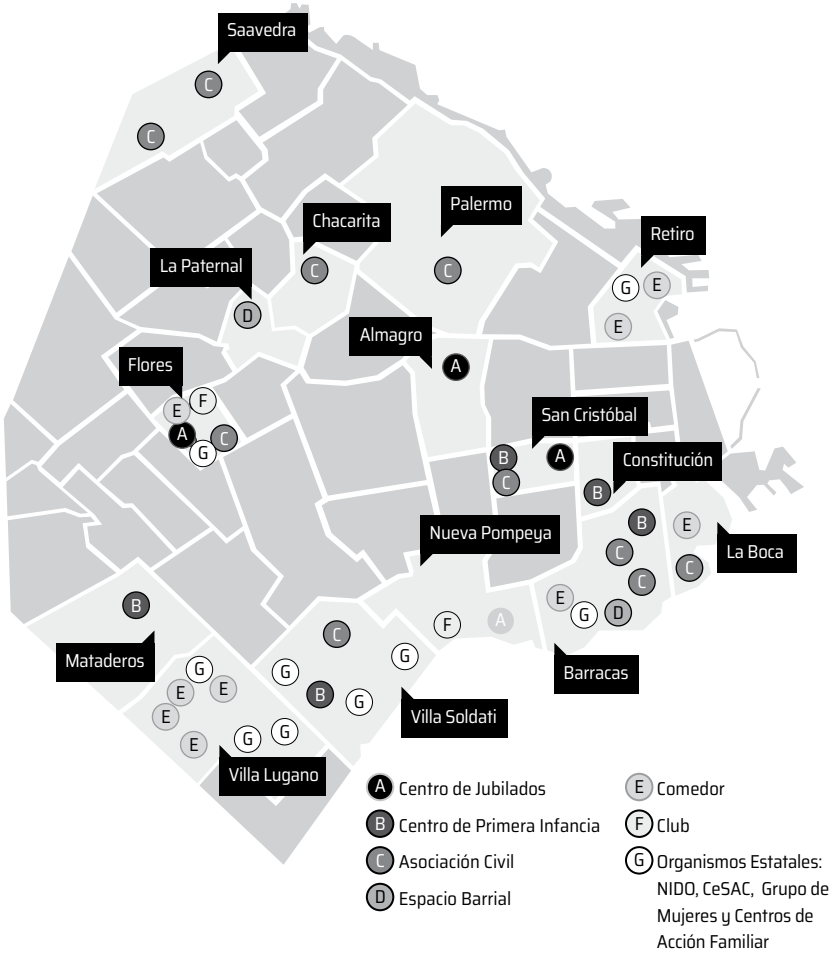
Ilustración 4. Alcance total



Promoviendo el *derecho a la información, la expresión de opiniones y la participación social PACJu se inscribe dentro del paradigma de Justicia Abierta*. Se colabora así con el cumplimiento de los derechos de segunda generación –de acuerdo con los Tratados internacionales de los que la Argentina es parte activa y comprometida–. Para ello se coordinan encuentros en escuelas, comedores, organizaciones sociales, centros de salud, juegotecas y espacios organizados por la propia comunidad en más de 40 organizaciones en los distintos barrios, villas y asentamientos precarios.

18. Testimonio del equipo de trabajo de la Subsecretaría de Hábitat e Inclusión-GCABA, Barrio Carrillo.

Ilustración 5. Cobertura Territorial



ALMAGRO	BARRACAS		
Almagro	**Barracas**	**Villa 21-24**	**Zavaleta**
A Centro de Jubilados "Martín Fierro"	B CPI "Pulgarcito"	C Asociación Civil de Jóvenes C Asociación Civil "Vientos Limpios" D Asociación Civil "Vientos Limpios"	E Comedor "Evita" G Min. de Seguridad Nación Grupo de Mujeres Zavaleta

CHACARITA	CONSTITUCIÓN	FLORES	
Barrio Fraga	**Constitución**	**Flores**	**Villa 21-24**
C Asociación Civil "Juntos por el Futuro"	B CPI "Casitas"	F Club Daom	C Asociación Civil "Biblioteca Villafañe" E Comedor "Esperanza" A Centro de Jubilados "Los Galancitos" G CeSAC 19

LA BOCA	LA PATERNAL	MATADEROS	NUEVA POMPEYA
La Boca	**Villa Carbonilla**	**Mataderos**	**Nueva Pompeya**
E Comedor "Pancitas Llenas" C Asociación Civil "Upa La Boca"	D Espacio Barrial "Lo de Mateo"	B CPI "Morroncitos"	A Centro de Jubilados "Mensajeros de la Vida" E Club Riachuelo

PALERMO	RETIRO	SAAVEDRA	SAN CRISTÓBAL
Palermo	**Villa 31**	**Barrio Mitre**	**San Cristóbal**
C Asociación Civil "Fundación Participación 360"	E Comedor "Paso de los Libres" E Comedor "Del Fondo" G Min. de Seguridad Nación Grupo de Mujeres Villa 31	C Asociación Civil Barrio Mitre C Asociación Civil "Madres en Lucha"	A Centro de Jubilados "San Cristóbal" B CPI "Juancitos" C Asociación Civil "Casa Garrahan"

VILLA LUGANO			
Barrio Cildáñez	**Barrio Inta**	**Villa Lugano**	**Villa Mitre**
E Comedor "Arcoiris"	E Comedor "Papá Noel" E Comedor "Ositos Cariñosos" G NIDO Barrio Inta	G CeSAC 44	G Centro de Acción Familiar Mitre

VILLA LUGANO	VILLA SOLDATI			
Villa 15	**Complejo Soldati**	**Piletones**	**Villa Soldati**	**Villa 20**
E Comedor "Patuju"	G NIDO Soldati "Manos de Mujeres" G NIDO Soldati "Taller de la Memoria"	C Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia	E Comedor "Lo de Carola" B CPI "Irqichay"	G Nido Villa 20

Es importante señalar que para analizar el concepto de vulnerabilidad se considera la noción de "pobreza multidimensional",[19] concepto que parte de una perspectiva de derechos; según la cual las personas se encuentran en situación de déficit en el ejercicio de derechos si registra al menos una privación en alguna de las dimensiones consideradas. A partir de esta visión más integral del desarrollo humano y social se consideran seis dimensiones:

1. derecho a la alimentación;
2. derecho al saneamiento;
3. derecho a una vivienda digna;
4. derecho a la atención a la salud;
5. derecho a la estimulación temprana y derecho a la educación;
6. derecho a la información.

Este enfoque se basa en los principios de indivisibilidad e interdependencia de los derechos, de manera que no hay una ponderación del número de privaciones necesarias para ser considerado pobre multidimensional. Al mismo tiempo, se utiliza una línea de corte dual, que diferencia entre privaciones moderadas y severas.

Talleres para niñas, niños y adolescentes

En el proceso de construcción del *puente* entre l@s ciudadan@s y las oficinas del Estado, se crea también el Proyecto Teatro de Papel-"Una Función Justa" (Res. CM N° 171/2015), cuyo objetivo es desarrollar talleres y obras de teatro infantiles con contenidos de derechos, como un mecanismo más para *acercar la Justicia* a todos los sectores de la Ciudad de Buenos Aires. A través de actividades artísticas y recreativas, puesta al servicio de la perspectiva de derechos, este proyecto favorece las políticas públicas protectoras de oportunidades en la infancia promoviendo una mirada de acercamiento a la Justicia.

Cuando l@s niñ@s participan de situaciones de juego, contacto con el arte y la cultura, de un modo en que sus derechos se encuentran protegidos, construyen seguridad en sí mism@s y confianza en sus

19. El Índice de Pobreza Multidimensional es elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en colaboración con la OPHI1 (Oxford Poverty & Human Development Initiative, Iniciativa de Pobreza y Desarrollo Humano de Oxford)

pares. Cuando su capacidad de integración aumenta se construye entonces una sociedad más justa.

> La lectura temprana de cuentos, las narraciones en voz alta y las canciones permiten a los niños/as no solamente reconocer el cariño que a través de dicha actividad se les transmite, sino además iniciar un proceso de vinculación y apropiación de la palabra, su sonoridad, su carga afectiva, potencialidad comunicacional y capacidad en la construcción de sentidos. Estas experiencias tendrán una incidencia fundamental en el proceso de lectoescritura, su formación como individuo lector, su inscripción en la cultura letrada, el desarrollo de la imaginación y el *conocimiento de otras realidades y mundos posibles* (el destacado me pertenece).[20]

El contacto de l@s niñ@s con el arte y la cultura y el desarrollo de capacidades en dichos campos, son fundamentales para favorecer los procesos reflexivos, analíticos y expresivos, puestos, en este caso, al servicio de la Justicia.

> La llegada del equipo de Acceso Comunitario a la Justicia a través de "Una función justa" fue de gran aporte ya que "las visitas", denominadas así por l@s niñ@s, les permitían seguir creando, seguir siendo autores y protagonistas en la construcción de sus aprendizajes, trabajando sobre distintos derechos, en un ambiente en el que sus palabras, sus pensamientos, sus silencios y realidades tenían un sentido. Por lo tanto ell@s eran importantes. Semana a semana venían a escucharl@s y a valorar lo que cada un@ aportaba a la actividad que había sido pensada para ell@s, para l@s alumn@s de esta escuela, para cada individuo que conformaba el grupo con sus historias.[21]

Las representaciones que l@s niñ@s producen a partir de la lectura, escritura, pintura o música, les permiten expresar su pensamiento y su percepción del mundo, que varía de acuerdo con su desarrollo, sus situaciones particulares, permitiéndoles develar lo que es para ell@s *justo o injusto*. Trabajar la noción de Justicia en cada actividad es un po-

20. Tuñón, Ianina, *Infancias con Derechos Postergados: avances, retrocesos e inequidades a finales del Bicentenario* (2010-2015), Serie del Bicentenario 2010-2016, Observatorio de la Deuda Social Argentina, Barómetro de la Deuda Social de la Infancia, Año 6, UCA, 2016, p. 52. Disponible en: http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/investigacion/infancias-derechos-postergados-2016.pdf

21. Testimonio de participante de las charlas, maestra de la Escuela Integral Interdisciplinaria N° 2, Villa Lugano.

tencial para garantizar un desarrollo integral de la ciudadanía desde una edad bien temprana.

La posibilidad de llegar a diferentes barrios, villas, asentamientos precarios permite tomar contacto con realidades complejas en las cuales viven y se desarrollan l@s chic@s. Llegar a lugares donde el juego expresivo y participativo no es habitual, acercar una propuesta lúdica y didáctica estimulando el debate y pensamiento crítico, resulta una experiencia nueva. En los talleres y funciones de teatro l@s niñ@s son l@s protagonistas, pero también lo son l@s adult@s que participan, volviendo este hecho un evento inclusivo para toda la familia, escuela o comunidad. Se trabaja de manera creativa la noción de los derechos a la educación, identidad, a jugar, a ser escuchad@s, entre otros. El arte aparece como una herramienta de trasformación social y de construcción de la noción de Justicia.

La propuesta resulta un hecho participativo, en el que se construye un espacio de encuentro y diálogo. Cada taller o función se adapta a la dinámica del lugar convirtiendo el momento en algo flexible y cambiante.

Se ha observado que mientras más vulnerable y agresivo es el entorno, menor es la capacidad de juego, imaginación y reflexión.[22] El propósito es construir condiciones para que l@s niñ@s sean protagonistas dentro de su comunidad, se visibilicen sus necesidades y sean escuchad@s, protegid@s y estimulad@s en su desarrollo.

> Me gustó venir acá, fue especial porque es la primera vez que veo una obra de teatro. Estuvimos jugando mucho, me re divertí. Me regalaron un libro… lo voy a leer con mi hermanito en mi casa. Aprendí que tengo derechos.[23]

L@s niñ@s comienzan a ampliar los procesos de socialización a través de otras agencias, tales como la escuela, los espacios formativos en el campo del arte, el deporte, las redes sociales y el espacio público del barrio. La línea de trabajo "Una función justa" colabora en este sentido.

22. Según la investigación *Infancias con Derechos Postergados: avances, retrocesos e inequidades a finales del Bicentenario* (2010-2015), *op. cit.*, existen indicadores que dan cuenta de la estimulación ambiental: a) compartir cama o colchón a la hora de dormir; b) déficit de estimulación emocional e intelectual (no ser receptores de cuentos, narraciones orales, no tener libros en casa, no haber festejado el último cumpleaños); c) vulnerabilidad al maltrato infantil físico y verbal.

23. Testimonio de participante de las charlas, niña de 9 años, Villa 15.

> Hay un caso en particular que siempre recuerdo. Yesica es una nena muy callada, tan callada que la maestra nos había dicho que no había hablado en lo que iba del año más que algunas palabras y que era una situación que venía produciéndose de otros años. No sabían por qué ella tenía tantas dificultades en comunicarse y no había avances en ese ciclo lectivo. Lo cierto es que con el pasar de las reuniones, la Yesica que no quería participar de las actividades o se quedaba a un costado, se puso a dibujar y pintar, se acercó a nosotr@s, nos saludaba con un beso y finalmente, un día maravilloso; levantó la mano para leer su cuento sobre derechos! Las caras nuestras y de su maestra eran una mezcla de alegría, incredulidad y emoción enorme.[24]

En lo que concierne a la estimulación emocional e intelectual mediante la lectura de cuentos o la narración y presencia de libros infantiles en el hogar, la situación es grave, en la medida que 4 de cada 10 niñ@s de 0 a 12 años de edad no suelen ser receptores de narraciones y/o no tienen libros infantiles en su hogar.[25]

> En una de las funciones que hicimos en la Villa 31, en la "canchita Comunicación" había unos 20 chicos y chicas. Uno de ellos de no más de 10 años se acercó curioso y se sentó a ver la función. Lo particular de este chico es que tenía en su poder un cuchillo. Al darnos cuenta nos acercamos y le dijimos que para ver la función nos lo diera porque era peligroso y se podía lastimar, y que después de la función se lo devolvíamos. Él aceptó y después comenzamos la función tranquilamente pero atentos a la situación. Este chico no sólo se divirtió y participó de la función contando un cuento, sino que al finalizar le entregamos un libro de cuentos sobre derechos. Tomó su libro olvidando –o dejando deliberadamente– el cuchillo.[26]

Es por todo lo descripto que uno de los propósitos de esta línea es que cada grupo cree su propio cuento eligiendo sobre qué derecho trabajar. A través del acompañamiento de artistas y voluntari@s desarrollan la trama en la que se incluye el derecho vulnerado y la forma en la que creen l@s niñ@s y l@s adult@s debería ser restituido.

Para el cierre de cada año se propuso desarrollar la iniciativa Cuento con Derechos, donde niñ@s de diferentes organizaciones contaron a

24. Testimonio de una voluntaria del programa, Barrio Cildañez.

25. Tuñón, Ianina, *op. cit.*

26. Artista responsable de "Una función justa", Barrio 31.

niñ@s de otros barrios sus cuentos sobre los distintos derechos especificados en la Convención Internacional de Derechos del Niño. Esta experiencia se presentó, por dos períodos consecutivos, en el Centro Cultural Recoleta. Se realizó un intercambio artístico creativo donde l@s niñ@s fueron l@s protagonistas y tras el cual, en articulación con la Editorial Jusbaires, se editó el libro *Cuento con Derechos* volumen I y II.

Ilustración 6. Portadas *Cuento con Derechos* Vol. I y II



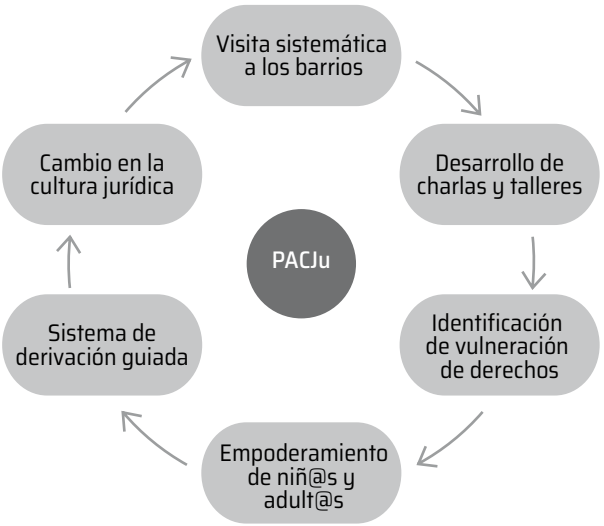
Palabras finales

El Programa de Acceso Comunitario a la Justicia busca construir una respuesta a la *demanda de Justicia* de l@s ciudadan@s –especialmente de los grupos en condiciones de vulnerabilidad–. Esto ha ido sucediendo de manera progresiva en las últimas décadas, con avances importantes en el ámbito normativo y gubernamental, pero la realidad muestra carencia o insuficiente acceso a la justicia en amplios sectores sociales. Esto sin duda constituye uno de los principales problemas y retos para la vigencia de los derechos humanos, la consolidación de la democracia, el Estado de derecho y la constitución de una Justicia Abierta.

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 l@s atraviesan; y también hacia adentro, transformando la cultura jurídica y reduciendo las barreras que obstaculizan su acceso.

Ilustración 7. Esquema analítico

Justicia abierta



La educación en derechos fortalece 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 de derechos, 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.

> Una charla, un taller, una función de teatro, una respuesta, una mirada, una escucha, una derivación guiada, una oficina abierta, un trámite resuelto, una denuncia tomada, un derecho garantizado, sin dudas hace a una sociedad más justa. Por esto, es que el Programa de Acceso Comunitario a la Justicia se erige como puente entre la necesidad de la población vulnerable y la respuesta del Estado.

Además de garantizar un derecho humano fundamental como es el Acceso a la Justicia, fortalece un sistema de Justicia Abierta.[27]

Bibliografía

ALIANZA PARA EL GOBIERNO ABIERTO, (Open Government Partnership), "The Right Tools for the Right Job: How OGP can help win the fight for civic space", 2017. Disponible en: https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Right-Tools_Civic-Space_20180508.pdf

ASOCIACIÓN POR LOS DERECHOS CIVILES, "Acceso a la Información y transparencia en el Poder Judicial. Guía de buenas prácticas en América Latina", Buenos Aires, ADC, 2014. Disponible en: http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/accesoalainformacionytransparencia.pdf

CHAPMAN, Peter y PONCE, Alejandro, "How Do We Measure Access to Justice? A Global Survey of Legal Needs Shows the Way", 2018. Disponible en: https://www.opensocietyfoundations.org/voices/how-do-wemeasure-access-justice-global-survey-legal-needs-shows-way

ELENA, Sandra y PICHÓN RIVIÈRE, Ana, "Acceso a la información y transparencia en la justicia: un recorrido que recién comienza", Buenos Aires, CIPPEC, 2013. Disponible en: https://www.cippec.org/publicacion/acceso-a-lainformacion-y-transparencia-en-la-justicia-un-recorrido-que-recien-comienza/

ELENA, Sandra, (coord), *Justicia abierta: aportes para una agenda en construcción*, Buenos Aires, Ediciones SAIJ, 2018.

FAYT, Carlos S., "Prólogo", en Palacio de Caeiro, Silvia, (dir.), *Tratados de Derechos Humanos y su influencia en el derecho argentino*, Buenos Aires, La Ley, 2015.

27. "Informe de gestión 2016", Programa de Acceso Comunitario a la Justicia, Comisión de Fortalecimiento Institucional y Planificación Estratégica, Consejo de la Magistratura de la CABA, 2016, pp. 29-30.

JIMÉNEZ-GÓMEZ, Carlos, "Justicia Abierta: transparencia y proximidad de la justicia dentro del actual contexto de Open Government", Barcelona, Generalitat de Catalunya, 2014. Disponible en: http://www.opengovpartnership.org

_____ "Hacia el Estado Abierto: Justicia Abierta en América Latina y el Caribe", en NASER, Alejandra; RAMÍREZ-ALUJAS, Álvaro y ROSALES, Daniela (eds.), *Desde el Gobierno Abierto al Estado Abierto en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL, 2017.

LATINOBARÓMETRO, "Informe 2018", Santiago de Chile, Corporación Latinobarómetro. Disponible en: http://www.latinobarometro.org

MAASSEN, Paul y BASU, Tonusree, "Open Government: A Platform for Access to Justice", Open Government Partnership, 2017. Disponible en: https://www.opengovpartnership.org/stories/open-government-platform-access-justice

OSZLAK, Oscar, "La noción de Estado Abierto en el contexto de América Latina y el Caribe", en NASER, Alejandra; RAMÍREZ-ALUJAS, Álvaro y ROSALES, Daniela (eds.), *Desde el Gobierno Abierto al Estado Abierto en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL, 2017.

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.

SOLÍS RIBEIRO, Roberta, "¿En qué consiste un Gobierno Abierto?", en NASER, Alejandra; RAMÍREZ-ALUJAS, Álvaro y ROSALES, Daniela (eds.), *Desde el Gobierno Abierto al Estado Abierto en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL, 2017.

TUÑÓN, Ianina, *Infancias con Derechos Postergados: avances, retrocesos e inequidades a finales del Bicentenario (2010-2015)*, Serie del Bicentenario 2010-2016, Buenos Aires, Observatorio de la Deuda Social Argentina, Barómetro de la Deuda Social de la Infancia, Año 6, UCA, 2016.