



## CONFERENCIA MAGISTRAL:

### “Prácticas Internacionales en Materia de Transparencia Judicial”

**DOCTOR SERGIO MURO<sup>1</sup>**

INVESTIGADOR Y DOCENTE

Mi presentación va a tener los siguientes ejes. Voy a iniciar haciendo unas referencias a aspectos que definen a la transparencia judicial, a ciertos enfoques distintos, esto me va a permitir dar un contexto a las experiencias en el mundo. Continuaré haciendo una relación entre algunas mediciones de aspectos relativos a la transparencia, que nos puedan permitir entender un poco mejor la normatividad y los desafíos de implementación. Por último, haré unas breves conclusiones para no extenderme en el tiempo.

La transparencia judicial puede ser entendida de muy diversas maneras. Estoy seguro que a lo largo de este seminario han discurrecido acerca de distintas definiciones, de todas formas conviene mencionar algunas posibles formas de encarar el problema.

Por un lado, se puede pensar en la transparencia judicial como una tendencia del Estado hacia la apertura; que se haga visible por parte de los ciudadanos, aquello que ocurre dentro del ejido del Estado.

Podría ser una tendencia hacia el control por parte de los propios ciudadanos, acerca de qué es lo que se está llevando adelante en los distintos ámbitos del Estado.

---

<sup>1</sup> De nacionalidad argentina, el doctor Sergio Muro es profesor de la Escuela de Derecho de la Universidad Torcuato Di Tella.

Cursó estudios en la Universidad Nacional del Rosario, donde recibió el título de abogado. Realizó también la maestría en Derecho y Economía, y en *Cornell University*.

Fue Director de la maestría en Derecho y Economía de la Universidad Torcuato di Tella, y profesor de distintos cursos en la misma institución, destacando las relacionadas con el análisis económico del derecho y gobernanza corporativa.

Ha sido profesor visitante de diferentes universidades, como *Cornell IUC* de Turín, en Italia. Así como asistente de investigación en las universidades de Texas en Austin, y la Universidad Nacional del Rosario.

Sus áreas principales de investigación y docencia son el derecho de sociedades y de insolvencia, áreas en las que ha publicado varios artículos en Latinoamérica y Europa.

En la misma área es autor del trabajo de investigación titulado “Nuevos desarrollos en insolvencia argentina”, agregando alternativas heterogéneas de resolución, en el que analizan las nuevas opciones de salida para una firma dentro del sistema de insolvencia argentino, y sus efectos para la negociación entre partes.

Fue Director Adjunto de la maestría en Derecho y Economía, y es profesor visitante de la IUC; se ha desempeñado también como consultor externo del Instituto Coreano de Investigación Legislativa, y como consultor en el área de sector público dentro del grupo del Banco Mundial.



Asimismo, la transparencia puede concebirse con base en distintas dimensiones; como una política pública del gobierno para abrir su administración en los distintos ámbitos y, como el esfuerzo mismo para garantizar una correcta gestión de la administración.

Estos aspectos generales involucran a todos los ámbitos del Estado, de la función pública; en el judicial, se requieren algunos correlatos del ejercicio efectivo de prácticas democráticas, a través de la participación social e incluso mediática, en los distintos procesos de los órganos judiciales y de administración, con el objetivo de tratar de limitar, entre otras cosas, el ejercicio de prácticas corruptas.

Y también relacionado a aspectos tales como la independencia, la transparencia y los esfuerzos que se hacen en ese ámbito, los cuales tienen un efecto inmediato en la confianza de los ciudadanos y la sociedad civil en general, respecto de la justicia en sí misma; y, en función de eso, la posibilidad de legitimar al órgano juzgador y su actuar.

Estos aspectos de la transparencia judicial, afectan de una manera distinta a cada uno de los diversos participantes de la transparencia judicial.

Lo cierto es que, por un lado, estamos hablando del interés de la población civil de obtener una mayor información, que les permita tener una buena percepción del sistema y, en función de eso, también un respeto; y, muy importante en ese sentido, el acceso y la garantía del debido proceso que obtiene la población, a través de conocer distintos aspectos del ámbito jurisdiccional.

Desde el punto de vista del sector público, es muy importante la claridad en los distintos ámbitos de la administración, de la justicia en el aspecto jurisdiccional, en el cual está involucrado el Poder Judicial.

En el sector privado, tanto empresarios nacionales como internacionales, definitivamente tienen un interés en utilizar el sistema judicial para solucionar conflictos y todas las ventajas que ofrece en términos de transparencia; las cuales afectan la confianza respecto a las inversiones y la participación en cada uno de los estados, para llevar adelante sus actividades.

Como mencioné anteriormente, hay distintos enfoques que uno puede tomar a la hora de pensar el problema de transparencia judicial, algunos relacionados a la administración y a la gestión propia del Poder Judicial, en todas las tareas internas; y, también se entrelazarían aspectos relacionados a los



procesos contractuales e internos de decisión, aquellos que pueden llevarse en cada uno de los juzgados; aspectos relacionados con la participación y control por parte de los propios ciudadanos.

En el ámbito jurisdiccional hay muchos esfuerzos que se han realizado para dar a conocer y publicitar las sentencias; los trámites intermedios y demás; lo que también favorece a las partes para que puedan conocer el sistema; pero también, la publicidad de la hoja de vida de jueces y los magistrados, etcétera.

Con este marco general lo que quiero hacer en el resto de la presentación son dos cosas, inicialmente mencionar las buenas prácticas que podemos destacar y pueden favorecer los aspectos de publicidad dentro del ámbito del Poder Judicial; y, por otro lado, mencionar algunas mediciones relacionadas con ámbitos de transparencia, que nos puedan permitir entender un poco más cómo se vinculan los efectos de la normatividad y la implementación.

Una primera práctica que podemos mencionar está relacionada con el proceso de selección de jueces. Como muchos de ustedes deben saber, en Argentina hubo una crisis económica muy importante a fines del 2001, a principios del 2002, y esta crisis generó problemas de legitimidad muy importantes, incluso dentro de la Corte Suprema.

Dicha institución había aumentado su número durante la década de los 90 con una estrategia de *pasquines de curp*, eligiendo básicamente a una mayoría de jueces por parte del Poder Ejecutivo, en ese momento, y haciendo una Corte adicta; por lo que había generado niveles muy importantes de desprestigio para esta.

Luego de un proceso de juicio político, iniciado en 2003 dentro de la institución, el entonces nuevo presidente Néstor Kirchner decidió realizar un decreto en el cual estableció algunos aspectos sobre cómo elegir a los jueces del Supremo Tribunal.

Con esto se autoimpuso una menor discrecionalidad a la hora de la elección de estos jueces, de definir criterios, pues se tuvo en cuenta la región de la que provenían, el género, la especialidad de la materia que tenían en Derecho, entre otros. También hubo requisitos importantes de postulación, en los cuales había plazos máximos para designar o proponer a los jueces, y la publicidad de los antecedentes en distintos ámbitos impositivos y de trabajo.

Quizá lo más importante relacionado con esto fue la participación ciudadana, pues se hizo un espacio específico para que una vez que estuvieran

propuestos los jueces por parte del Poder Ejecutivo, la sociedad civil, las ONG y demás, pudieran hacer presentaciones y referencias acerca de las características de los magistrados propuestos.

En el mismo sentido, el Senado de la Nación Argentina hizo modificaciones similares para permitir dentro de sus audiencias la participación de las ONG, y de distintos ciudadanos para que hicieran propuestas y consideraciones específicas acerca de cada una de esas elecciones.

Otra experiencia interesante puede considerarse la experiencia de Perú, donde se creó el portal de transparencia estándar en el cual se brinda información completa, veraz y actualizada, acerca de distintos aspectos de gestión dentro de la administración, pero incluso dentro del Poder Judicial; existen datos generales de los distintos funcionarios, así como la publicación de leyes, de reglamentos y más disposiciones legales que se van emitiendo.

Hay aspectos relacionados a la publicación sobre la planeación, organización, políticas, información presupuestal detallada, de personal, de contrataciones; y, al mismo tiempo, la creación de Mesas de Trabajo Descentralizadas de Transparencia Judicial en cada una de las distintas regiones de Perú, lo que se hizo dentro de la Oficina de Control de la Magistratura Peruana; para acercar a los ciudadanos al conocimiento sobre sus derechos a la hora de litigar, y también, a través de foros, de seminarios, de talleres, y de otros medios de difusión.

Otra experiencia interesante es la experiencia de Chile, el cual es uno de los países de la región con mejores estándares de transparencia, y el cual, después de generar la Ley en la materia, creó un Consejo de Transparencia; un Consejo que es un entidad de derecho público, autónomo, con su propia personalidad jurídica, presupuesto, y cuyo propósito es velar por la correcta aplicación de esta ley, la cual cobra vigencia tanto en el ámbito judicial, como el resto de los ámbitos del Estado. Asimismo, dicho Consejo tiene la preocupación especial de generar información pública, acerca de los distintos aspectos de la gestión del Estado.

Esto le ha permitido a Chile ser uno de los países referentes en la región, tanto en los aspectos jurisdiccionales que mencioné antes, como en los aspectos administrativos. Una de las cosas interesantes de Chile, es la existencia del portal Chile Compra, en el cual se publicitan todos los aspectos de licitaciones, incluyendo al Poder Judicial, lo que permite conocer cómo los aspectos de gestión interna, definición de contrataciones y de recursos, pueden acercarse al público en un momento posterior para



su control, o bien, como en un momento previo, para que participe y sepa cómo son las asignaciones de recursos.

Saliendo de la región podemos mencionar algunas otras prácticas que han sido interesantes. Por ejemplo, en el caso de Tailandia tenemos la existencia de un Código de Ética, el cual puede conceptualizarse con un mayor control respecto de los jueces, pero al mismo tiempo, funciona de una manera inversa, es decir, que los propios jueces tomen conocimiento sobre la función que tienen que llevar adelante y cómo realizarla, no solamente respecto al conocimiento del derecho y de los distintos códigos, sino también una visión integral, incorporando distintos elementos de ética.

En ese sentido es un código muy interesante, porque es un código de actualización permanente que permite a los jueces conocer, aún en el contexto propio en el que están ellos, cuáles son las condiciones de ética que requiere el Estado.

Otro punto interesante para destacar es el de Malasia, donde la Corte Suprema se ha preocupado por tratar de acercar a los ciudadanos de una manera más importante, a los distintos derechos que ellos tienen.

Hay dos aspectos de este acercamiento, que creo que son relevantes para tener en cuenta. Uno, es una utilización muy profunda de herramientas de redes sociales.

Con esa capacidad de las redes sociales de acceder a muchísimos usuarios, la Corte Suprema publica sus sentencias en las redes sociales, los acuerdos, reglamentos y demás información al respecto.

Adicionalmente, en Malasia hay lugares de difícil acceso, pues están alejados, y la Corte lo que ha hecho es designar “cortes móviles” que puedan acercar la justicia a los ciudadanos, pero no solamente al justiciable, sino también la participación del resto de la sociedad; y, de esa manera, generar transparencia para ellos y que lo puedan conocer.

Dos referencias más acerca de experiencias exitosas en materia de transparencia, pueden ser mencionadas en el caso de España, con el Consejo Nacional de Judicial, en el cual se publica trimestralmente la información que está relacionada a las actividades de los distintos estamentos judiciales, sobre todo en temas relacionados a la carga de cada uno de los juzgados; con lo cual hay un conocimiento por parte de los ciudadanos importante acerca de lo que está ocurriendo dentro del Poder Judicial.

Más interesante en este aspecto, es la Comisión para la Modernización del Lenguaje Judicial. Como muchos de ustedes saben tenemos un estilo bastante barroco los abogados a la hora de expresarnos, y muchas veces las sentencias carecen de este lenguaje franco que puede ser acercado a la sociedad en general, sin que fuera mediado por un abogado. La Comisión tiene como objetivo tratar de modernizar el lenguaje y hacerlo también más cercano a cada uno de los ciudadanos.

Como mencioné, además de las buenas prácticas en términos de transparencia judicial, un aspecto interesante es tratar de ver cómo se consideran estos aspectos por parte de los ciudadanos y los elementos de hecho, en cada uno de los Estados.

En ese sentido, no hay en el mundo, al menos en lo que yo conozco, ningún índice global específico de transparencia judicial. Sin embargo, hay algunos índices como los que voy a presentar a continuación, que tienen componentes y factores específicos sobre transparencia.

El índice de competitividad global del Foro Económico Mundial, el cual está centrado en el desarrollo económico de los países y, en particular, en relación a la perspectiva de las empresas privadas.

Por otro lado, el *Rule of Law Index*, del *World Justice Project*, tiene una perspectiva más enfocada en la sociedad en general, de hecho los que responden este cuestionario en gran medida son ciudadanos y, por tanto, tiene un efecto sobre la sociedad civil.

Y, por último, un índice novedoso es el Global Right Information Rating, del Centro para el Derecho y la Democracia, el cual lo que busca es analizar la normatividad en transparencia en distintos Estados; y, por tanto, el funcionamiento de las entidades públicas.

El primer índice sobre el que voy a hablar, entonces es el índice propio del Foro Económico Mundial, como les mencionaba, es amplio, involucra distintas cosas y, si ustedes ven en la sección izquierda de mi presentación, de mi diapositiva, hay ciertos pilares: educación, salubridad, entorno macroeconómico, infraestructura y un aspecto de instituciones, que es el que a nosotros nos interesa. Este tiene dos componentes, por un lado un aspecto propio de los privados, como es la eficiencia de los directorios en sociedades, protección de accionistas minoritarios, lo que no es tan relevante para nosotros.

Es más relevante, en cambio, el aspecto del componente público de las instituciones, y específicamente, aquel relacionado con la influencia indebida



tanto en el aspecto interno de independencia judicial como de favoritismo indebido. Si nosotros miramos algunos resultados de este ranking, por la parte izquierda, hablando de independencia judicial, y en la parte derecha, hablando de favoritismo en decisiones; lo que vemos es que el conjunto de países latinoamericanos suele centrarse en el aspecto intermedio.

Conviene mencionar que este es un reporte, el cual está basado en encuestas a más de 13 mil empresarios, más de 100 empresarios por país de promedio, los cuales hacen un ranking o una referencia acerca de cuánto creen que es el nivel de independencia judicial, es decir, el nivel de las decisiones.

Entonces, podemos ver que en Latinoamérica tenemos un liderazgo muy pronunciado por el lado de Chile; el resto de los países latinoamericanos suelen estar en la zona media, aunque en algunos casos tenemos alguna excepción, como pueden ver.

Si miramos la relación de este ranking de independencia judicial, en el aspecto del eje vertical, lo podemos ver con el *per cápita* de cada uno de los estados; se aprecia una correlación bastante importante entre el puntaje que se obtiene en el índice de independencia judicial, que es el que ustedes ven en la parte horizontal, y claramente los países latinoamericanos estamos un poco atrás en este término de independencia judicial; mientras que los países de la OCDE, que ustedes ven en celeste, tienden a mejores resultados.

El mismo caso sucede para el favoritismo en las decisiones, vemos aspectos similares otra vez con Chile, como el más destacado respecto de los países latinoamericanos.

Un segundo índice sobre el cual quiero hacer referencia es acerca del índice del "*Rule of Law*", es un índice que incorpora otras dimensiones y no necesariamente únicamente las relacionadas a transparencia judicial; tiene principios básicos relacionados a la responsabilidad frente a la ley: leyes claras, públicas y estables; procesos exequibles; y, justicia independiente; que son los principios desde los cuales se crea el índice general y estos ocho factores que vemos más abajo.

Los tres factores que nos interesan más a nosotros están relacionados a gobierno abierto, pero también hay algunos componentes individuales desde los aspectos de justicia civil y justicia criminal, que sirven para destacar.

Este índice tiene menor cantidad de Estados participantes, hay 102 participantes respecto a los 144 que había antes, pero es un índice muy bueno



porque tiene una fuente primaria excelente; hay más de mil encuestas en cada una de las tres ciudades más grandes, de cada uno de los países donde se obtiene la información; y además, existe un correlato con expertos abogados en cada uno de estos Estados. Vemos que en términos de gobierno abierto, una vez más los países latinoamericanos estamos generalmente en una situación media, y respecto a Chile, una vez más liderando el ranking.

La relación entre el Producto Interno Bruto *per cápita*; y el factor de gobierno abierto, vemos una correlación muy alta también entre esto, nuestros países latinoamericanos están un poquito más rezagados de lo que nos gustaría ver.

Similarmente, ocurre con el tema de derecho a la información dentro del factor de gobierno abierto.

Algunos aspectos específicos del componente de justicia civil que pueden ser de nuestro interés; podemos ver la concepción de los ciudadanos acerca de las decisiones de la justicia civil, si son libres de corrupción o no. En el último resultado, Chile es el país que tiene una percepción mejor dentro de Latinoamérica, y otra vez una diferencia importante con relación a países, con un PBI *per cápita* y un nivel de desarrollo un poco más importante.

En términos de influencia inapropiada vemos situaciones similares, con la capacidad de Chile de destacarse en este sentido, aún más respecto de sus pares latinoamericanos.

En cuanto a justicia criminal, por ejemplo en un sistema libre de discriminación, los países latinoamericanos tendemos a estar más hacia la izquierda. Así, en la idea de un sistema criminal libre de corrupción, tendemos a estar bastante más rezagados. Existe una correlación bien importante entre el PBI *per cápita* y estos puntajes que tiene el índice.

Por último, en este índice la idea de un sistema libre de influencia del gobierno, respecto de la justicia criminal, puede observarse una situación muy buena de Chile, con un México que está quizá, en circunstancias un poco mejores de las que tenía respecto de los otros índices.

El último índice sobre el cual quiero referirme, es el índice del Derecho Global a la Información. Este es un índice bien distinto respecto de los demás. Los otros índices estaban contruidos a través de encuestas, el primer índice realiza encuestas a empresarios. El segundo índice encuesta fundamentalmente a ciudadanos, pero también a abogados expertos. Y este índice básicamente lo que demuestra o la fuente de información que tiene, es una fuente de información reglamentaria, normativa.



Entonces es un índice que va de cero a 150, y ustedes ahí ven en los recuadros, el peso que tiene dentro de los 150 cada uno de estos factores.

Estamos hablando de derecho del acceso a la información, el alcance que tiene este derecho, los procedimientos para generar solicitudes, de exposiciones y rechazo, las sanciones y protecciones; el tipo de apelaciones, etcétera.

En este índice lo que nosotros vemos sobre el eje vertical, tenemos otra vez el PIB *per cápita*, y en el eje horizontal, tenemos el puntaje que va creciendo de izquierda a derecha; lo interesante, aunque con una correlación un poco más baja, es que los países de Latinoamérica tienden a estar mucho mejor. Uno se podría preguntar: qué podemos nosotros entender de estos dos tipos de relaciones.

Una posible interpretación de esto es que tanto empresarios como ciudadanos cejen su respuesta, en vez de estar hablando acerca de temas de transparencia judicial o de acceso a la información en general, o de cuán posible es que la justicia sea influenciada por distintos sectores, el gobierno u otros, estén hablando simplemente de sus satisfacción en términos de PBI.

Una segunda interpretación que nosotros podríamos hacer de esto, es que la diferencia fundamental está relacionada con aspectos propios de implementación, y que por más que la normatividad termine siendo excelente, en algunos de los países latinoamericanos, la capacidad real de generar transparencia y acceso es muy inferior.

Y creo que en este sentido, aun cuando se necesita mucho más investigación para tratar de separar estos dos tipos de interpretaciones, lo que determina es que hay un espacio muy importante de oportunidad para trabajar en términos de mejoras, de implementación y de innovación en prácticas de transparencia judicial.

Entonces rápidamente mis conclusiones: Transparencia Judicial es un aspecto fundamental para el desarrollo de los países, está relacionado, tratado y asociado a aspectos del desarrollo en términos de PBI, pero también al desarrollo social.

El alcance de la estrategia de transparencia judicial va a depender del foco que se haga en términos de la parte administrativa y la parte jurisdiccional, dentro de los poderes judiciales; y, de manera muy importante, tenemos que darnos cuenta de la capacidad de esa transparencia para generar confianza



por parte de los ciudadanos, y que, a su vez, esta eventualmente se transforme en legitimidad; y que ese capital social que tenga, se genere a través de la confianza en los propios Poderes Judiciales, de su independencia. Aun cuando los poderes judiciales sepan que están frente a la posibilidad de presiones por parte de organismos externos o de quizás de organismos políticos, puedan tener a través de esa generación de confianza, producto de su propia transparencia, la legitimidad suficiente como para poder soportar esos embates de los poderes políticos.

Y de esa manera, concebir en la transparencia judicial como un aspecto para garantizar el cumplimiento de los principios básicos del estado social de derecho; desarrollar una tendencia en la democratización; una visibilidad mayor del Poder Judicial; y, un mayor nivel de independencia de la justicia.

Muchas gracias.