

Capítulo I: Introducción a la Décima Versión del IAcc

Introducción

El presente informe compendia los resultados obtenidos durante la décima versión del Índice de Acceso a la Información Judicial en Internet, desde ahora en adelante, IAcc.

Este se estructura en cuatro grandes capítulos: 1) Uno introductorio donde se explica en qué consiste un índice y para qué sirven, así como también los objetivos, estructura y fundamentos del IAcc en particular; 2) luego, un segundo capítulo donde entraremos de lleno a explicitar los resultados obtenidos en la décima versión apartándolo en resultados globales y por cada institución; 2) Un tercer capítulo donde veremos cuáles han sido las trayectorias promediadas y por grupo de países desde el inicio del IAcc en 2004 hasta la actualidad; 4) y finalmente, un cuarto capítulo de conclusiones, recomendaciones y cierre.

Demás está decir que al final del informe se podrá encontrar toda la bibliografía consultada, y agregamos en anexos I) un apartado metodológico donde se explica en detalle la construcción del índice; II) un anexo compendiando los resultados país a país, donde se podrá consultar para una visión más específica sobre las páginas examinadas; III) y una Guía de Definiciones de las pautas aplicadas para evaluar los sitios web tanto de Poderes Judiciales como de Ministerios Públicos

Índices y estructura del IAcc

Un índice trata de un estadístico construido a partir de la operacionalización de variables, que permiten medir conceptos hipotéticos o teóricos que no pueden medirse de manera inmediata (Briones, 1996). Su particularidad radica en condensar y simplificar este concepto en un valor numérico mediante el cual se puede hacer comparable a otras muestras o momentos en el tiempo.

Este índice en particular, fue desarrollado por un grupo de expertos del Centro de Estudios de Justicias de las Américas en 2004 como una herramienta que permite puntuar y comparar el desempeño –y su evolución en el tiempo- de los países miembros en materia de accesibilidad a la información judicial en internet, transparencia activa, gobierno abierto, rendición de cuentas y buenas prácticas tecnológicas. A la vez, que sirve de guía para los procesos de mejoras en los diseños webs y contenidos de las mismas páginas que son evaluadas.

Los resultados aquí presentados corresponden a lo levantado durante los meses de octubre, noviembre y diciembre del año 2016 desde los sitios webs oficiales¹ tanto de Poderes Judiciales como de Ministros Públicos de todos los países miembros de la Organización de estados Americanos (OEA), 34 actualmente². Este trabajo fue llevado a cabo por un equipo de pasantes probono bajo la supervisión de la metodóloga del Staff CEJA. Además de evaluados y validados sus resultados por Jaime Arellano (Director Ejecutivo de CEJA), Marco Fandiño (Coordinador de Estudios y Proyectos), Leonel González (Coordinador de Capacitación), Lorena Espinosa (Investigadora y Asistente del Área

¹ Para ver los sitios web específicos evaluados consultar anexo II en fichas por país.

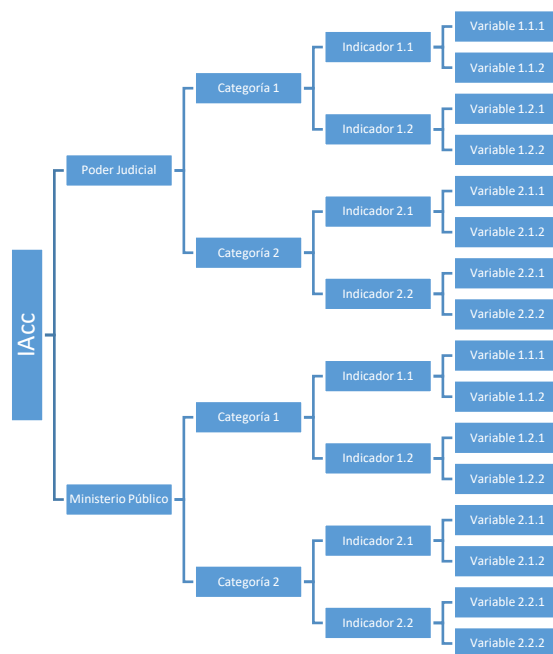
² Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

de Estudios y Proyectos), Juan José Martínez (Investigador y Asistente del Área de Capacitación) y María Jesús Valenzuela (Metodóloga).

Año a año, el IAcc, en base a la experiencia acumulada y a los nuevos desafíos va perfeccionándose añadiendo algunas modificaciones. En la décima versión esto no fue la excepción, introduciéndose además de pequeñas modificaciones en las pautas³ (que usamos para evaluar el cumplimiento o no de la publicación de diversa información), un cambio en la estructuración porcentual del índice, donde Poderes Judiciales y Ministerios Públicos por primera vez tienen el mismo peso, mientras que antes se calculaba con un 60% y un 40% respectivamente. Esto se decidió por parte del equipo de expertos de CEJA viendo el avance de los procesos de reformas penales, y el continuo fortalecimiento de los Ministerios Públicos, con lo que se consideró que era momento de equiparar las ponderaciones de ambas instituciones, tal como idealmente debería ser el justo balance de un sistema judicial.

Dentro de cada una de estas instituciones se encuentran categorías que responden a la pregunta general sobre qué implican los estándares de transparencia activa (explicado con más detalle en el siguiente apartado) en las instituciones del sistema de justicia. Y dentro de estas se encuentran subdivisiones denominados indicadores, los cuales son observables a través de variables o pautas observables en los sitios web. En este sentido el IAcc fue desarrollado utilizando un modelo conmensuralista⁴ en el cual cada una de sus categorías se compone de una serie de indicadores y variables, tal como se ejemplifica en la siguiente figura:

Figura N° 1: Ejemplo de estructura del IAcc



Fuente: Elaboración propia, 2017.

³ Estas se pueden encontrar detalladas en la Guía de Definiciones en el Anexo III.

⁴ Indicador que pretende medibles y comparables diversas variables para observar un fenómeno, y las sintetiza en un valor mediante una ecuación matemática.

La unidad de análisis se sitúa en los países, o mejor dicho los órganos judiciales de cada país, buscando su comparabilidad a nivel de continente. Pero también esta estructura permite desagregar a escala institucional entre Poder Judicial y Ministerios Públicos, para comparar a ambas por cada país, así como su desempeño institucional en relación a sus homólogos en la región. El grado de particularidad que se aborda es a su vez multiescalar, viéndose desde lo local a lo nacional –pasando por lo federal cuando corresponda– tanto en término de las jerarquías institucionales (desde Cortes de Primera Instancia a la Corte Suprema), como territoriales.

Para ver en detalle la estructura y pautas (o variables) de evaluación que la componen así como su metodología de construcción y de levantamiento de información, ver anexo I y III.

Fundamentos: Transparencia Activa, TICs y la e-Governance

El Índice de Accesibilidad a la Información Judicial en Internet (IAcc) encuentra su fundamento conceptual en el derecho de acceso a la información pública, y más específicamente en los estándares de transparencia activa. El primero de ellos, entendido como “...*el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado*” (Declaración Conjunta sobre Acceso a la Información y sobre la Legislación que Regula el Secreto, 2004), amparando tanto el derecho que tienen las personas de solicitar y recibir dicha información por parte del Estado, como las obligaciones positivas que este tiene en la materia. Como parte de estas obligaciones surge el segundo de los fundamentos, la transparencia activa, entendida como el deber de las autoridades públicas “...*de publicar de forma dinámica, incluso en la ausencia de una solicitud, toda una gama de información de interés público*” (Declaración Conjunta sobre Acceso a la Información y sobre la Legislación que Regula el Secreto, 2004).

El acceso a la información pública, como derecho, se cimienta en el reconocimiento de que la libertad de Expresión y de información tiene una dimensión individual y una colectiva o social, en virtud de la cual sirve como un “...medio para el intercambio de ideas e informaciones y para la comunicación masiva entre los seres humanos”, otorgando a todas las personas el “...derecho y la libertad de *buscar, recibir* y difundir informaciones e ideas de toda índole” (Corte IDH 1985: párrafo 32). Desde esta perspectiva, es elemental para que los ciudadanos puedan participar efectivamente en los procesos de deliberación democrática, controlar y fiscalizar a quienes detentan el poder público, como a su vez para la efectiva realización de otros derechos humanos al conocer sus contenidos y mecanismos de ejercicio. Esto es particularmente importante para los grupos vulnerables de la población (CIDH 2009).

El acceso a la información surge entonces como un principio o estándar básico de un Estado democrático, útil para el control de la corrupción, el combate al secretismo, la promoción de la rendición de cuentas y de una cultura de la transparencia. Fundamentalmente, porque a través de una amplia circulación de la información que los ciudadanos pueden ejercer “...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” (Corte IDH 2006: Serie C No. 151, párr 64 y 86).

Dada las condiciones tecnológicas actuales, el empleo de Internet concebido como una carretera de la información, que facilita (o debiera facilitar) el acceso a cualquier contenido, y que según un

estudio de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe se ha llegado a un 43,3% de hogares conectados en 2015, duplicándose a los de 2010 (CEPAL 2016). Se vuelve especialmente relevante en lo que se refiere a instituciones públicas vitales para la convivencia democrática y quienes, conforme a derecho, debieran ser las primeras en poner a disposición del público interesado todo lo que da cuenta de su desempeño. Esto cobra mucha relevancia con respecto al ejercicio democrático y pensando en la vigente noción de la e-governance, planteada como un mecanismo para *“equipar a las personas para una participación genuina en un proceso político inclusivo que puede producir un consentimiento público bien informado, la base cada vez más prevaleciente para la legitimidad de los gobiernos”* (Sarker 2005:13).

Es por ello que la correcta disposición de los sitios Web y uso de la Internet, en el sentido de contar al menos con características básicas que permitan ser de cierta utilidad para los usuarios, es también uno de los fines del IAcc y que pretende medir no solo cuantitativamente, sino cualitativamente.

El IAcc se presenta así entonces como una herramienta que tiene por objeto promover la utilización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TICs), particularmente Internet, para el cumplimiento de la obligación estatal de poner a disposición de la ciudadanía información de carácter público (Naciones Unidas 2012) desde la perspectiva de dos de las principales instituciones de los sistemas de justicia de la región: la judicatura y los ministerios públicos.

Esta herramienta se diseñó como un indicador que pudiera promover la transparencia activa y el acceso a la información en línea mediante la generación de un ranking que pudiera llamar la atención de los países miembros de la OEA en términos de que estos mantengan un proceso de mejora permanentemente al ir avanzando progresivamente en las posiciones y resultados obtenidos.

Un objetivo fundamental del IAcc es que esta herramienta sea de utilidad para las instituciones del sistema de justicia de manera de tener una guía en base a la cual ir avanzando en el cumplimiento de estándares de transparencia activa mediante el desarrollo dinámico de los sitios Web institucionales, siendo una herramienta básica para los encargados de desarrollarlos.

La obligación del Estado de respetar, promover y garantizar el derecho de acceso a la información, y de poner a disposición de los ciudadanos información pública esencial bajo los estándares de transparencia activa, alcanza a todos sus poderes: ejecutivo, legislativo y por supuesto también el judicial. De esta manera, *“La responsabilidad internacional del Estado puede generarse por actos u omisiones de cualquier poder u órgano...”* (IDH 2001: párrafo 72), lo cual ha sido plasmado explícitamente en la resolución del Comité Jurídico Interamericano *“Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información”*, al disponer en su número 2, que *“El derecho de acceso a la información se extiende a todos los órganos públicos en todos los niveles de gobierno, incluyendo a los pertenecientes al poder ejecutivo, al legislativo y al poder judicial, a los órganos creados por las constituciones o por otras leyes, órganos de propiedad o controlados por el gobierno, y organizaciones que operan con fondos públicos o que desarrollan funciones públicas”* (2008: Principio 2)

Si bien esta obligación alcanza a todos los poderes del Estado, por supuesto que cada uno de estos tiene sus particularidades y por lo mismo los estándares desarrollados deben ser interpretados tomando en cuenta este hecho. De esta manera, cuando se desarrolló este indicador, el equipo

experto de CEJA, basándose en los principios de la transparencia activa trató de responder a qué categorías de información debiesen poner a disposición del público las instituciones del sector justicia, junto con algunas características básicas que permitiesen a los ciudadanos acceder a la información a través de sitios Web de manera efectiva.

En consecuencia, las categorías de información construidas y evaluadas mediante el IAcc son:

- Institucionalización digital: La existencia de un sitio web que agregue información de la institución evaluando si agrega información de diversos niveles y jurisdicciones territoriales, y a su vez si el sitio a evaluar presenta algunas características mínimas que permitan el acceso a los ciudadanos. De esta manera, se consulta por ejemplo de la existencia de un directorio de contactos, información sobre la estructura de la institución, si es declarado como sitio oficial, entre otros elementos básicos;
- Información sobre procesos: Publicación y actualización de sentencias judiciales, clasificado según materias, jurisdicción y tipo o jerarquía del tribunal que las dictó (sólo para tribunales). Se agrega también un indicador que evalúa la existencia de un buscador de jurisprudencia;
- Información sobre gestión institucional: Publicación y actualización de acuerdos, instructivos, reglamentos internos de la institución. En general se refiere a reglamentación obligatoria emitida por los organismos correspondientes y/o que afecte a los usuarios, funcionarios y a las personas en general. Estos acuerdos o reglamentos, usualmente son diversos al marco normativo emanado por el poder legislativo, y se refieren más bien, ámbitos de regulación interna.;
- Información sobre Estadísticas funcionamiento: Estadísticas de causas ingresadas, terminadas y pendientes. En esta categoría se busca información total a nivel nacional, y también desagregada por materia, jerarquía y jurisdicción territorial. Es equivalente a la publicación de estadísticas, el acceso a través de Internet a versiones electrónicas de Anuarios Estadísticos u otras publicaciones que contengan al menos la información antes mencionada. Se evalúa también la regularidad con que son actualizadas;
- Información sobre gestión judicial: Agendamiento de audiencias, ya sea por la jerarquía del tribunal que va a tomar la audiencia como por el territorio donde se encuentra (sólo para tribunales). Esta categoría consiste en la posibilidad de acceder a través de internet a la programación de salas, audiencias, juicios orales, vistas de las causas en Cortes, así como toda otra actividad jurisdiccional que se haga en audiencia. Para considerar un agendamiento como tal, es necesario que sea público y de acceso universal. Es decir, debe ser posible acceder a un calendario general de las causas que se tramitarán según el indicador correspondiente (jerarquía, territorio, etc.);

- Información sobre Recursos materiales y humanos: Recursos de infraestructura, tecnológicos y humanos con que cuentan estas instituciones. Mediante esta categoría se evalúa la existencia de información sobre la infraestructura de la institución, entendiendo por tal aquella relativa a los bienes inmuebles con que cuenta la institución, por ejemplo, en términos de superficie en metros cuadrados ocupados por las oficinas y edificios en general; de recursos tecnológicos, esto es el número de computadoras de la institución; y de los recursos humanos o del número de funcionarios de la institución, por jerarquías y/o categorías ocupacionales;
- Información sobre presupuestos: Esta categoría mide el acceso a través de Internet a los datos sobre el presupuesto asignado y ejecutado del año en curso y del último año concluido. Se evalúa además si la información sobre esta materia se encuentra desagregada según las partidas y glosas aprobadas por la instancia que legalmente corresponda, de acuerdo a las variables que la componen;
- Información sobre funcionarios: antecedentes curriculares, patrimoniales, y temas disciplinarios de funcionarios relevantes. En esta categoría se evalúa si hay información actualizada, al menos hasta el último año concluido, sobre los funcionarios de la institución de acuerdo a las distintas variables que la componen;
- Información de licitaciones y concursos: La publicación de concursos, licitaciones para contrataciones, tanto de personal como de infraestructura. Esta categoría busca analizar la existencia de información en la página Web institucional relativa a la publicación de concursos para contrataciones de personal estable, para la contratación de servicios externos y sobre llamados a concurso para licitaciones de bienes y/o infraestructura. Para que la información se contabilice como tal, debe estar actualizada al menos al último año concluido. En el caso de países con portales de compra o para realizar licitaciones, la información allí contenida será válida si es que hay un link desde el sitio evaluado, y si es que es posible encontrar información relativa a estos de acuerdo a las diversas pautas; y
- El régimen de acceso: Es decir, si los servicios que presta el sitio web, y que son efectivamente evaluados, son de acceso gratuito y es universal, si se requiere ser cierto tipo de usuario en específico, o si es necesario pagar por ellos.