

Acceso a la información y transparencia en la justicia: un recorrido que recién comienza

Sandra Elena | Ana Pichón Rivière

La Justicia argentina tiene una larga tradición de secretismo y opacidad. Por eso, el acceso a la información judicial y la participación de la sociedad civil constituyen aspectos fundamentales para promover la transparencia, el control ciudadano y la lucha contra la corrupción.

En este sentido, Internet abre una oportunidad única porque facilita e incentiva el acceso a la información. La Justicia nacional registró esta oportunidad y desarrolló siete sitios web oficiales cuya incidencia en el cumplimiento de los estándares de transparencia, gobierno abierto y rendición de cuentas es perfectible.

CIPPEC analizó cada uno de esos sitios desde la óptica de una innovadora herramienta que releva variables como producción de datos de calidad, acceso a la información, selección y remoción de magistrados, contratación y manejo de personal, sistemas de control interno y

externo, procesos de compras públicas y modalidades de participación ciudadana.

Del análisis se desprende que:

- La calidad y cantidad de información varía según el órgano evaluado; en general, se observan mejoras en la visibilidad de la información presupuestaria y licitaciones, pero no en áreas como recursos humanos.
- La información se publica de manera dispar y no resulta sencillo acceder a ella o comprenderla.
- Los formatos de publicación dificultan la reutilización de la información.

En síntesis, **el camino hacia las políticas de transparencia y publicidad de la información ya comenzó a construirse, pero las deudas todavía superan a los avances.**

RESUMEN EJECUTIVO

CIPPEC 

Centro de Implementación
de Políticas Públicas para
la Equidad y el Crecimiento

El Poder Judicial se caracteriza por ser el más conservador de los tres poderes del Estado. Con el tiempo, esto generó un abismo entre la sociedad y los jueces que, a veces, parece irrevocable. Esta situación se potencia porque el lenguaje jurídico es muy técnico y complicado; no existe una creencia compartida y generalizada de que los jueces son servidores públicos; tampoco existe un sistema que los obligue a rendir cuentas a la sociedad, y los procesos de selección y disciplina de los magistrados son poco transparentes.

En países como Chile, Uruguay, Brasil, Estados Unidos y el Reino Unido, entre otros, se observan esfuerzos por revertir la opacidad de los poderes públicos. **CIPPEC considera que las políticas de transparencia y gobierno abierto que se promueven en el mundo, principalmente en los ámbitos de los poderes ejecutivo y legislativo, no deben ser ajenas al Poder Judicial.**

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, gobierno abierto 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.

Radiografía infocomunicacional del sistema judicial

legitimidad

El sistema de justicia nacional está compuesto por:

independencia

- **El Poder Judicial de la Nación** que, a su vez, está conformado por: la Corte Suprema de Justicia de la Nación; el Consejo de la Magistratura de la Nación; la Justicia Ordinaria de la Capital Federal; la Justicia Federal con asiento en la Capital Federal; la Justicia Federal con asiento en el Interior del país y la Cámara Nacional de Casación.

- **El Ministerio Público** está compuesto por el Ministerio Público Fiscal y el Ministerio Público de la Defensa.

Cada uno de estos organismos tiene a su vez distintos **sitios web**.

El Poder Judicial publica su información en tres sitios oficiales, uno sitio complementario y un micrositio:

- Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN): <http://www.csjn.gov.ar/>
- Consejo de la Magistratura de la Nación (CM): <http://www.consejomagistratura.gov.ar/>
- Poder Judicial de la Nación (PJN): <http://www.pjn.gov.ar/>
- Centro de Información Judicial (CIJ): <http://www.cij.gov.ar/inicio.html>
- Gobierno Abierto: <http://www.cij.gov.ar/gobiernoabierto/>

Por su parte, el Ministerio Público cuenta con dos sitios oficiales:

- Ministerio Público Fiscal (MPF): <http://www.mpf.gov.ar/>
- Ministerio Público de la Defensa (MPD): <http://www.mpd.gov.ar/>

Obtener información sobre la justicia nacional de forma ágil y completa resulta una tarea titánica; esta se encuentra diseminada en siete sitios web diferentes que, a su vez, se redireccionan entre sí.

Entre noviembre 2012 y febrero 2013, **CIPPEC** analizó cada uno de estos sitios con una innovadora herramienta¹ que facilita la detección de avances en materia de (1) Transparencia Activa (TA); (2) Producción de datos; (3) Publicidad y acceso a actos jurisdiccionales; (4) Selección y remoción de magistrados; (5) Contratación y manejo de personal; (6) Códigos de ética; (7) Capacitación; (8) Sistemas de control, (9) Compras públicas y (10) Participación ciudadana.

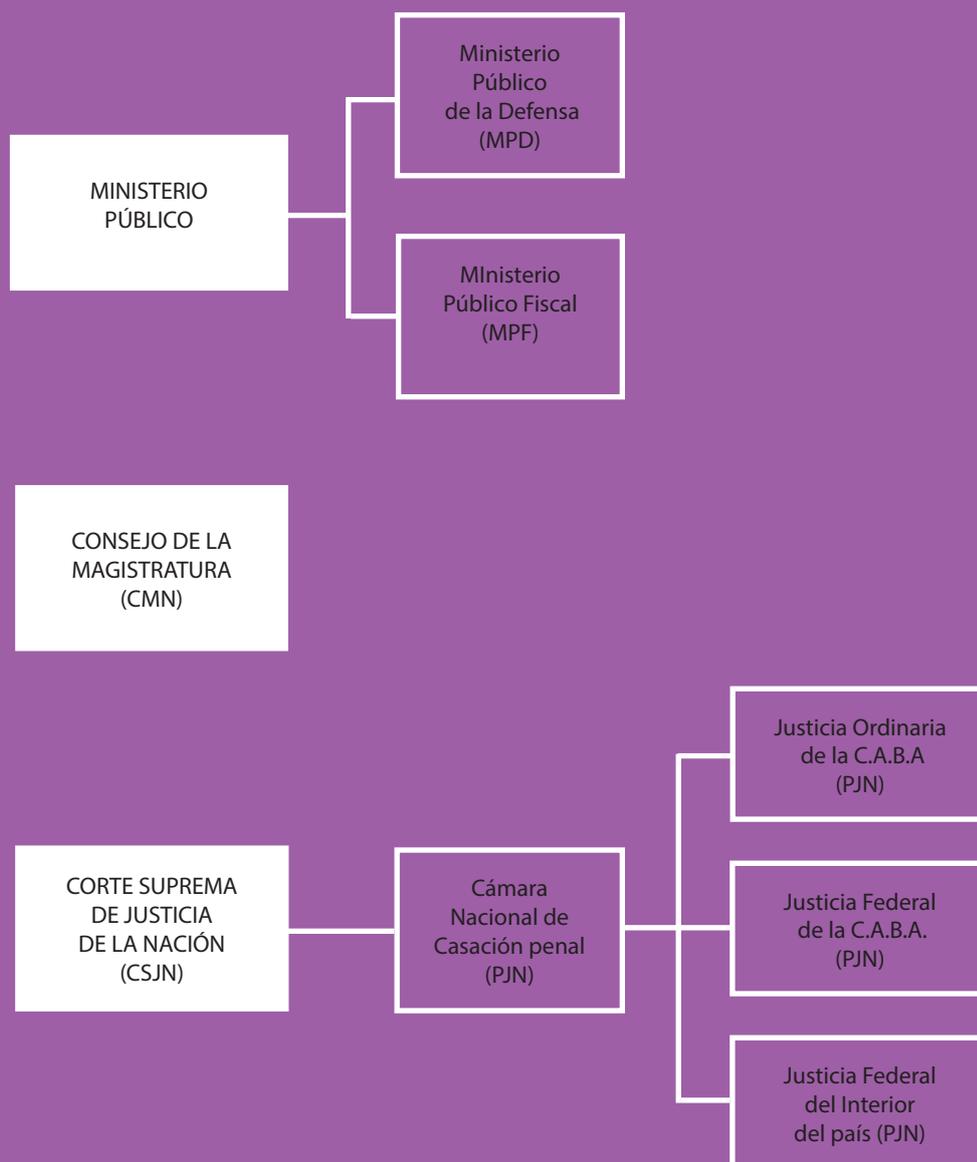
Cada uno de estos ejes se compone a su vez de ítems que pueden arrojar distintos resultados. Para facilitar la visualización de los datos, se organizó la información en tablas que permiten observar el grado en que cada sitio web cumple con los requisitos de acceso a la información, transparencia y participación ciudadana.

Los colores seleccionados significan:

- **Verde:** cumple.
- **Rojo:** no cumple.
- **Amarillo:** cumple en forma parcial: la información puede estar en diversas secciones y sitios o estar desactualizada.
- **Blanco:** no corresponde.

¹ Para conocer la herramienta consulte el documento Imparcial, pero no invisible: justicia, transparencia y gobierno abierto.

Diagrama 1.
Organización del sistema nacional de justicia



Fuente: CIPPEC, 2013.

1. Transparencia activa (TA)

Tabla 1. Transparencia Activa

TRANSPARENCIA ACTIVA	PJN	MPF	MPD
¿Se publica la ley orgánica en el sitio oficial?	Verde	Verde	Verde
¿Se publican las normas relativas a su funcionamiento y administración en el sitio oficial?	Amarillo	Verde	Verde
¿Se publica la información referida a la asignación del presupuesto?	Verde	Verde	Verde
¿Se publica información referida a la ejecución del presupuesto en el sitio oficial?	Verde	Verde	Verde
La información presupuestaria, ¿está actualizada?	Verde	Amarillo	Verde
¿Está publicado el organigrama del Poder Judicial?	Rojo	Amarillo	Verde
¿Se publican las declaraciones juradas de los magistrados?	Rojo	Rojo	Rojo
¿Está centralizada la información en un único sitio web?	Rojo	Verde	Verde

Fuente: CIPPEC, 2013.

transparencia
activa

De acuerdo con la Declaración Conjunta sobre Libertad de Expresión e Internet de la OEA (2011), se entiende por TA al deber que tienen las autoridades públicas "...de publicar de forma dinámica, incluso en ausencia de una solicitud, toda una gama de información de interés público". ¿Cumple el Poder Judicial con este deber?

dividido entre la Procuración General y las fiscalías, lo cual dificulta comprender la estructura del organismo.

Declaraciones juradas de bienes e ingresos

Normativa

- La normativa orgánica está disponible en todos los sitios oficiales relevados (CSJN, PJN, CMN, MPF y MPD).
- El sitio de la CSJN publica información relativa a su funcionamiento y administración en acordadas y resoluciones; pero el del CMN redirecciona a la sección del sitio del PJN dedicada al Consejo, donde también es posible encontrar dictámenes y resoluciones.
- Los sitios del MPD y el MPF incluyen buscadores que permiten acceder fácilmente a las resoluciones y dictámenes.

Presupuesto

En todos los casos, la asignación del presupuesto y su ejecución están a disposición del público. A excepción del CMN que remite a la información de presupuesto provista por el sitio del PJN, todos los sitios oficiales incluyen estos datos. En lo que a actualización refiere, seis de los siete sitios cumplen con este requisito; el del MPF es el único que no lo hace: incluye solo la ejecución actual y la única forma de acceder al historial presupuestario es a través de los informes de gestión.

Estructura orgánica

- El sitio del PJN incluye información sobre la estructura del Poder Judicial, pero no en forma de organigrama, lo que facilitaría su comprensión. Cuenta con una guía orgánica en la cual constan todos los organismos de la justicia nacional y federal. El CMN y la CSJN solo incluyen autoridades.
- El MPD cumple con el requisito de publicar el organigrama dispuesto por la resolución D.G.N. N°35/11. El MPF, en cambio, publica el organigrama, pero

- La Ley 25188 de Ética de la Función Pública establece que los magistrados deben presentar declaraciones juradas patrimoniales cuando asumen su cargo y luego año tras año. Las acordadas 562/05 del CMN y la 29/05 de la CSJN establecen las formas de acceso a esta información: los interesados deben solicitarla a través de la Secretaría de Administración General o completar un formulario incluido en el CMN. En el sitio de CMN están publicados los nombres de los magistrados y funcionarios obligados a presentar declaración patrimonial junto con un detalle de quiénes lo hicieron y quiénes no.
- El MPF se rige a través de la resolución PGN 06/08, que dispone que los magistrados y funcionarios de ese organismo con cargo igual o superior a secretario de fiscalía de primera instancia tienen la obligación de presentar su declaración. Sin embargo, las declaraciones no están disponibles en la web. El trámite para acceder a ellas consiste en presentar un escrito en la Mesa de entradas, salidas y archivo de la Procuración General de la Nación.
- El MPD se rige por la Resolución DGN N° 1120/06. Su sitio oficial publica la nómina de funcionarios que deben prestar declaración jurada y explícita si cumplieron o no con su obligación. El régimen prevé dos secciones en las declaraciones, un anexo público y uno privado. El primero puede ser consultado por cualquier persona a través de una solicitud ante la Dirección General de Auditoría y contiene: nombre y apellido y cargo. El segundo solo puede ser abierto en el marco de excepciones previstas por el artículo 11 del Reglamento de declaraciones juradas. Ninguno de los sitios web incluye las declaraciones juradas.

Para lograr una mayor transparencia activa se requiere un rediseño integral del sistema de sitios web de la justicia argentina, lo cual mejorará la forma de organizar la información, visibilizará la necesidad de completarla y garantizará su accesibilidad.

interés público

2. Producción de datos

Tabla 2. Producción de datos

PRODUCCIÓN DE DATOS	PJN	MPF	MPD
¿Existe una oficina encargada de publicar estadísticas?	Verde	Verde	Verde
¿Se publican estadísticas en el sitio oficial?	Verde	Verde	Verde
¿Están actualizadas?	Verde	Verde	Verde
¿Están disponibles en forma accesible?	Verde	Amarillo	Amarillo
La información pública ¿está completa?	Verde	Verde	Verde
¿Se encuentran publicadas las aclaraciones o información complementaria para que los datos sean comprensibles?	Amarillo	Rojo	Rojo
La información publicada, ¿es reutilizable?	Rojo	Rojo	Rojo
¿Se publican informes anuales de gestión?	Rojo	Verde	Verde

Los datos, en especial los estadísticos, permiten diagnosticar, evaluar y monitorear el trabajo para optimizar la toma de decisiones.

- En el caso del PJN, la tarea recae sobre la Oficina de Estadísticas y la información publicada (organizada por año y fuero) está actualizada hasta 2011. El sitio incluye también trabajos especiales sobre evolución estadística e indicadores.
- En la sección “institucional” del sitio de la CSJN se incluye un enlace que remite a la sección “interés general” del sitio del PJN, donde es posible encontrar la información pertinente. Su lectura resulta sencilla, pero su reutilización no: el formato es poco amigable y entorpece tanto la búsqueda como la reutilización. Además, faltan muchas de las aclaraciones metodológicas que permitirían maximizar la comprensión de los datos publicados. Los indicadores que se presentan son básicos y escasos: por ejemplo, no hay datos desagregados por juzgados sobre la duración de los procesos.

- El MPF, en el marco de su área administrativa, cuenta con una oficina de investigación y estadísticas político-criminales, que depende directamente de la Secretaría General de Coordinación Institucional. Por su parte, el MPD cuenta con una Oficina de Análisis de Gestión y Estadística dentro de la Secretaría General de Políticas Institucionales. En ambos casos se accede a la información estadística a través de los informes anuales de gestión, lo que dificulta la búsqueda y reutilización. Los informes (que, en concordancia con lo dispuesto por la ley orgánica del ministerio público, se presentan al Congreso de la Nación en forma anual) están disponibles y actualizados hasta 2012.

Para implementar herramientas de producción de estadísticas de calidad confiables y sistemas de control de la producción de datos, la justicia nacional necesita un fuerte liderazgo político.

diagnosticar

evaluar

monitorear

3. Publicidad y acceso a actos jurisdiccionales y de administración

Tabla 3. Publicidad y acceso a actos jurisdiccionales y de administración

PRODUCCIÓN DE DATOS	PJN	MPF	MPD
¿Se publican las sentencias de todas las instancias judiciales?	Verde	Verde	Verde
¿Se publican las resoluciones y acordadas?	Verde	Verde	Verde
¿Se publica información sobre los casos de relevancia pública que están en curso?	Amarillo	Verde	Rojo
¿Se publica información sobre las audiencias?	Amarillo	Rojo	Rojo
¿Se publica información sobre el llamado y desarrollo de audiencias públicas?	Amarillo	Rojo	Rojo
¿Se publica la información relativa a los juicios orales y públicos?	Verde	Rojo	Rojo
¿Existe un mecanismo transparente y equitativo de asignación de causas?	Rojo	Amarillo	Amarillo
¿Existe un sistema informatizado de asignación de causas?	Amarillo	Amarillo	Amarillo
¿Es uniforme a todos los fueros el sistema de asignación de causas?	Rojo	Verde	Verde
¿Se publica en el sitio oficial el procedimiento de asignación de causas?	Rojo	Verde	Verde

Con el objetivo de que las personas estén informadas sobre el trabajo que realizan los diferentes organismos y, en el caso de las sentencias, sobre la interpretación que se da al Derecho, las decisiones judiciales deben ser públicas y accesibles para todos los ciudadanos.

Actos jurisdiccionales e información de interés

- En la página web de la CSJN, los fallos están disponibles a partir de 1994: el buscador incluye la opción “por palabras clave”, pero esta es muy amplia y si no se conoce el sistema de la Corte, la búsqueda de fallos específicos resulta casi imposible. Las resoluciones y acordadas están disponibles y se actualizan en forma periódica. Si se tiene alguna información como el número, la fecha o el tema central, el acceso resulta sencillo.
- El portal del CIJ publica información sobre casos de relevancia social, noticias, sentencias y fallos de interés. A través de la sección “administración”, que redirige al sitio de la CSJN, el micrositio de Gobierno abierto permite acceder a las acordadas, resoluciones y dictámenes de la CSJN.
- El sitio del PJN tiene una sección para los fallos destacados. Las resoluciones y acordadas están disponibles a través del sistema de consultas. A la información sobre juicios orales y públicos, en cambio, se accede a través de la página principal. La información sobre casos de relevancia pública o la realización de audiencias públicas no está disponible.
- La página principal del CMN redirige automáticamente a www.infojus.gov.ar, donde se publican las sentencias. La

base de jurisprudencia está completa y es posible aplicar numerosos filtros para acotar los resultados. También se puede acceder a leyes nacionales y provinciales, decretos nacionales y provinciales, doctrina, dictámenes de la Procuración del Tesoro, MERCOSUR y resoluciones de la AFIP. Las audiencias públicas y reuniones se publican en la sección de “próximas actividades” de la página principal.

- El MPF y el MPD publican dictámenes y resoluciones a los que se puede acceder a través del buscador. Aunque ninguno de los organismos tiene obligación de publicar sentencias y fallos, ambos sitios incluyen secciones dedicadas a la jurisprudencia.

Asignación de casos

- Ni el sitio del PJN ni el del CMN contienen información sobre el mecanismo de asignación de causas del Poder Judicial. Sin embargo, se pudo averiguar por otros medios que el sorteo se realiza a través de un sistema informático que asigna las causas en forma automática a medida que ingresan al sistema, según la carga de trabajo de los tribunales, conexidades y fuero de atracción; pero **el sistema carece de la transparencia necesaria para un tema tan delicado como asegurar la asignación aleatoria de las causas.**
- En los casos del MPF y el MPD, las causas se asignan de acuerdo con el sistema de turnos que está publicado en sus sitios web. Al hacerse a través de un sistema de turnos, no hay garantía de que la distribución de trabajo entre las oficinas sea equitativa o transparente.

4. Selección y remoción de magistrados

Tabla 4. Selección y remoción de magistrados

SELECCIÓN Y REMOCIÓN DE MAGISTRADOS	PJN	MPF	MPD
¿Se publican las reglas de los procesos de selección de magistrados?			
¿Se publican las reglas de los procesos de remoción de magistrados?			
¿Se publican los llamados a concurso público una vez abiertas las vacantes?			
¿Existe un reglamento de concursos públicos?			
¿Es pública la metodología de examen?			
¿Está disponible la información referida a la metodología de examen?			
¿Se publica información sobre el estado del proceso de selección?			
¿Se publican en detalle las instancias de evaluación?			
¿Están disponibles las impugnaciones que se realizaron durante los concursos?			
¿Se publican las denuncias a los magistrados por mal desempeño?			
¿Se publica la información al inicio de procesos por mal desempeño?			
¿Se publica la información referida al estado de los procesos por mal desempeño?			
¿Se publican los resultados de los procesos por mal desempeño?			

Selección de magistrados

- El Poder Judicial tiene dos procesos de nombramiento de jueces: uno para los miembros de la CSJN y otro para el resto de los magistrados. Los jueces de la CSJN son nombrados por el Poder Ejecutivo con el acuerdo del Senado. **Con el objetivo de ampliar la imparcialidad de la decisión, el Decreto 222/2003 prevé la participación de la ciudadanía en el proceso, a través de audiencias públicas.** En el caso de los demás magistrados, la responsabilidad recae sobre la Comisión de Selección de Magistrados del CMN. Pero, ¿es posible acceder a la información necesaria para participar?
- El CMN publica, en un formato de fácil acceso y comprensión, las condiciones para la selección de magistrados: incluye el reglamento para concursos públicos, la metodología del examen y el estado del proceso de selección. Las vacantes se publican en la sección “otros anuncios” de la página oficial y en el sitio del PJN, aunque en este último caso resulta difícil localizarlas.
- La sección “comisión de selección” del sitio del PJN contiene información sobre novedades, estado de concursos, reglamentos, currículums de los jurados, edictos, resoluciones, actas y currículums de los postulantes. Sin embargo, no incluye videos o transcripciones de las entrevistas realizadas, documentos que justifiquen el orden o los cambios en el orden de mérito o información sobre las impugnaciones.
- De acuerdo con la ley orgánica del Ministerio Público, tanto el fiscal general como el defensor general de la Nación deben ser nombrados por el Poder Ejecutivo Nacional con el acuerdo de dos tercios de los miembros presentes del Senado. Y solo podrán ser removidos

a través de un juicio político realizado por el Congreso de la Nación. Para el nombramiento de fiscales y defensores, se debe llamar a concurso público y conformar una terna, que será elevada al presidente de la Nación para que elija a un candidato. Luego se tramita el acuerdo del Senado. La reglamentación de los concursos está publicada en cada uno de los sitios del MPF y del MPD. Estos incluyen, además, información sobre los exámenes, concursos en trámite y resultados.

Remoción de magistrados

- La información sobre remoción de jueces está disponible en el sitio del PJN, en la sección que corresponde a la Comisión de Disciplina y Acusación del CMN. La Comisión cuenta con un reglamento y un registro de expedientes por mal desempeño. A través de esta sección se puede acceder a los expedientes en trámite y a los dictámenes, actas y órdenes del día.
- La ley orgánica del Ministerio Público prevé un Tribunal de Enjuiciamiento que se encargará de investigar a los fiscales y defensores denunciados por mal desempeño, grave negligencia o comisión de delitos dolosos de cualquier especie. Sin embargo, la información de los sitios que componen al Ministerio Público sobre el funcionamiento de este tribunal y los resultados de los que casos que se tramitan allí no está disponible.

imparcialidad
independencia

Dado que tanto la imparcialidad como la transparencia de los procesos de selección y remoción resultan fundamentales para asegurar la independencia judicial, se recomienda publicar toda la información relacionada a estos procesos.

5. Contratación y manejo de personal

Tabla 5. Contratación y manejo de personal

SELECCIÓN Y REMOCIÓN DE MAGISTRADOS	PJN	MPF	MPD
¿Está publicada la estructura de personal en el sitio oficial?	Yellow	Red	Red
¿Se publica la planta real de empleados?	Yellow	Red	Red
¿Se publican los cargos vacantes?	Yellow	Yellow	Yellow
¿Se publica la creación de nuevos cargos?	Yellow	Yellow	Yellow
En caso de existir procesos o mecanismos para los nombramientos, ¿son públicos?	Yellow	Red	Green
¿Está publicada la información referida a remuneraciones?	Red	Red	Red
¿Existe un sistema de registro y control de licencias?	Red	Red	Yellow
¿Existen sistemas de ascensos?	Yellow	Red	Red
En caso de existir sistemas de ascensos, ¿son públicos?	Red	Red	Red
¿Se llevan a cabo evaluaciones periódicas?	Red	Red	Red

Para garantizar la transparencia, resulta igual de fundamental contar con personal capacitado como hacer accesible la información relativa a sus procesos de contratación, remuneraciones y renunciaciones.

Información sobre recursos humanos

- El sitio de la CSJN no publica la información referida a todos sus empleados y funcionarios. Solo incluye un listado de resoluciones (independientes y no sistematizadas) relativas al personal del organismo y en un formato que impide reutilizar o comprender la información. Recientemente, publicó un “mapa de la Justicia federal” en el cual se detalla información sobre recursos humanos, cargos y distribución. El mapa permite acceder a los juzgados, tribunales y cámaras de cada jurisdicción y a los detalles sobre sus recursos humanos.
- El sitio del PJN incluye una “guía orgánica” (un listado completo de todos los juzgados, tribunales y cámaras) en la que figura información sobre los juzgados, secretarías, cámaras y sus encargados, pero no acerca de la totalidad de los empleados. Esta información se complementa con el “mapa de la Justicia federal”, publicado por la CSJN. De acuerdo con el reglamento de la Justicia nacional, se debería contar con un registro de funcionarios y empleados, de actualización anual.
- La web del CMN incluye un listado de las diferentes direcciones y secretarías, pero no detalles sobre cómo están conformados los recursos humanos. Tampoco se encontró información relacionada con vacantes producidas o creadas, o sobre remuneraciones.
- El sitio web del MPF no permite acceder a la información sobre la cantidad de recursos humanos asignados a cada dependencia, las remuneraciones o los sistemas de ascensos.
- El MPD cuenta con una oficina de recursos humanos que se encarga de subrogancias y reemplazos, designaciones, reescalafonamientos, asignaciones, y de contrataciones y licencias. Sin embargo, la información relativa a la composición del personal de dicho organismo no está disponible en el sitio web.

Sistema de ingreso y nombramiento

La justicia nacional se rige a través del reglamento dispuesto por la acordada 17/12/1952, cuyo artículo 11 especifica los requisitos para nombrar funcionarios y empleados y establece la responsabilidad que tienen los jueces de primera instancia y de las cámaras de comunicar las vacantes y recomendar a las personas que ellos consideran aptas para cubrir el cargo. La Oficina de Personal de la Secretaría de Superintendencia Judicial se encarga de tomar el examen de ingreso.

- La CSJN publica la información relativa a los cargos vacantes, llamados a concurso y mecanismos de nombramiento para cargos que deben cubrirse mediante concurso público. La información sobre remuneraciones no está disponible.
- En el CMN existen reglamentos para el nombramiento de secretarios, prosecretarios letrados y subsecretarios administrativos que, según se desprende del análisis de sus resoluciones, se hace por concurso público. El sitio no incluye información sobre los procesos de ingreso y nombramiento de todos de los empleados.
- El MPF no cuenta con mecanismos públicos para el nombramiento de empleados y funcionarios.
- El MPD incluye la reglamentación específica, las reglas y mecanismos de nombramiento de empleados y funcionarios, y la información vinculada con los procesos de nombramientos. A través de la Resolución D.G.N. N° 1628/10, se aprobó el Régimen Jurídico para los Magistrados, funcionarios y empleados del Ministerio Público de la Defensa de la Nación. La primera convocatoria para ingresar al agrupamiento técnico administrativo se lanzó en febrero de 2013.

Sistema de ascensos

Aunque de manera ambigua, el artículo 15 del reglamento para la justicia nacional prevé la forma en que se deben realizar los ascensos en el PJN.

Licencias

El sitio de la CSJN no incluye un listado de licencias otorgadas, pero sí están disponibles todas las resoluciones que las autorizaron. Tampoco hay información sobre la realización de evaluaciones periódicas.

Tabla 6. Códigos de ética

CÓDIGOS DE ÉTICA	PJN	MPF	MPD
¿Hay un código de ética vigente?			
¿Se aplica a jueces, funcionarios y empleados?			
¿Se entrega en forma impresa o en versión digital?			
¿Está publicado en la página web?			
¿Contempla un perfil de juez?			
¿Existe una oficina encargada de controlar el cumplimiento de las disposiciones de este código?			
¿Existen sanciones efectivas ante el incumplimiento de estas disposiciones?			

Aunque los códigos de ética influyen en el nivel de transparencia y eficiencia de la prestación del servicio judicial, **la justicia nacional no tiene un código de ética que regule y oriente la conducta de sus magistrados y empleados.**

- El CMN se rige a través del Reglamento de Disciplina para Miembros del Consejo de la Magistratura del Poder Judicial de la Nación, que otorga a la Comisión de Disciplina y Acusación la responsabilidad de realizar las tareas de seguimiento y control y de aplicar las sanciones pertinentes. La información referida a su funcionamiento está disponible en el sitio del CMN.
- Si bien el MPD no posee un código de ética, el comportamiento de sus miembros está reglado por un régimen disciplinario que se aplica de igual modo a los magistrados, funcionarios, empleados (salvo que el convenio suscrito dispusiere lo contrario) y a pasantes rentados o ad honorem (salvo que su convenio explicito lo contrario). El sitio del MPD incluye las sanciones pertinentes al incumplimiento del régimen disciplinario.
- El MPF cuenta con dos reglamentos disciplinarios relevantes, uno referido a los magistrados y otro para los funcionarios y empelados.

7. Capacitación

Tabla 7. Capacitación

CAPACITACIÓN	PJN	MPF	MPD
¿Existen programas de capacitación obligatorios para todos los empleados?			
¿Están publicados en la página web?			
¿Existen programas de concientización en ética profesional?			
¿Existen programas especializados para los distintos cuerpos del Poder Judicial?			
¿Existen programas de capacitación en nuevas tecnologías?			
¿Existen programas de capacitación en materia de indicadores y estadísticas?			
¿Existen programas de formación en transparencia o gobierno abierto?			

Capacitar al personal judicial es una forma de aumentar la transparencia y eficiencia en la prestación del servicio. Aunque la Ley nacional 25188 de ética pública prevé este aspecto en su artículo 41, ¿cumplen los distintos organismos con este requisito?

- La Escuela Judicial del PJN tiene un Programa de Formación de Aspirantes a Magistrados que incluye la formación en ética y responsabilidad judicial. Sin embargo, este curso es de carácter voluntario y está dirigido solo a los aspirantes a la magistratura.
- Bajo la órbita del MPD funciona la Secretaría General de Capacitación y Jurisprudencia, a través de la cual se dictan cursos para todos los empleados. Sin embargo, del sitio web no surge que existan programas o cursos específicos en ética o transparencia, estadística o nuevas tecnologías.
- El MPF cuenta con la Fiscalía General de Formación, Capacitación y Estudios Superiores, que se encarga de elaborar los planes de formación, capacitación y actualización que se dictan a los empleados de este organismo. Entre los talleres de 2012 se encontró uno dedicado a los aspectos teóricos y prácticos de la gestión judicial, pero no cursos sobre transparencia o ética. Aunque no queda claro, el sitio da a entender que estos cursos son voluntarios.

servicio de calidad

8. Sistemas de control

Tabla 8. Capacitación

SISTEMAS DE CAPACITACIÓN	PJN	MPF	MPD
¿Existen mecanismos eficaces de control interno?	Yellow	Yellow	Red
¿Existen mecanismos eficaces de control externo?	Yellow	Green	Green
¿Se publican informes anuales de gestión?	Red	Green	Green
¿Existe un mecanismo de control de la ejecución presupuestaria?	Red	Red	Red

integridad institucional

Para asegurar una gestión transparente y eficiente, es indispensable contar con un sistema que cuantifique y analice todos los aspectos relevantes de la labor judicial. **Los sistemas de control tienden a fortalecer la integridad institucional.**

Mecanismos de control internos

La información relevada en materia de control está desarticulada y la tendencia demuestra la inclinación a controlar solo ciertos aspectos y de un modo fragmentado. De acuerdo con el reglamento de la justicia nacional, todas las cámaras deberían presentar en febrero la estadística correspondiente y una memoria con las observaciones que hayan surgido durante su labor, además de las medidas tomadas para tal fin.

- La estadística debe conformarse según los formularios que distribuya la CSJN; sin embargo, no fue posible acceder a ellos.
- El MPF cuenta con una Secretaría Disciplinaria, Técnica y de Recursos Humanos que tiene a su cargo, entre otras facultades, la realización de auditorías o supervisiones técnicas y disciplinarias; tampoco fue posible encontrar información sobre la efectiva implementación de estos mecanismos. Este organismo cuenta también con una Unidad de Apoyo y Control de Actuación Funcional (depende de la Secretaría General de Coordinación Institucional) que lleva adelante auditorías.
- El MPD cuenta con una Dirección General de Auditoría cuya tarea está orientada a optimizar los niveles de “eficiencia, eficacia y economía” (Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional). La Dirección tiene un manual de procesos y procedimientos de auditoría interna. Sin embargo, el sitio no incluye información sobre la efectiva implementación de estos mecanismos.

Mecanismos de control externos

El PJN cuenta con un cuerpo de auditores (creado bajo la órbita del CMN) con facultades para hacer auditorías contables, financieras, de gestión y de legalidad de los jueces tanto del PJN como del CMN. La labor de este cuerpo se plasma en la memoria anual del CMN. El último informe anual data de 2010; su formato dificulta la reutilización.

Informe anual de gestión

El MPF y el MPD publican los informes de gestión en forma anual. El último data de 2012.

Control presupuestario

- La Dirección General de Administración se encarga de realizar el control de ejecución presupuestaria del PJN. La información que produce está disponible y actualizada, pero no hay precisiones sobre el tipo de control que se realiza.
- Los sitios del MPD y el MPF incluyen información sobre el presupuesto y su ejecución, pero no información que demuestre la existencia de mecanismos de control.

Aunque es de público conocimiento que los juzgados tienen estadísticas sobre los casos ingresados y resueltos (aunque no de manera sistemática), **ninguno de los sitios contiene información sobre controles institucionalizados, ni internos ni externos.** La existencia de estos mecanismos facilitaría identificar objetivos y resultados esperados, medirlos e implementar controles de gestión. **Tampoco se observa la existencia de mecanismos de control ciudadano o de la sociedad civil, los cuales fomentan la transparencia de los actos de gobierno.**

Tabla 9. Compras públicas

COMPRAS PÚBLICAS	PJN	MPF	MPD
¿Existe una planificación y ejecución anual de compras?	Yellow	Yellow	Red
¿Existe un sistema centralizado de compras?	Green	Green	Green
¿Existen normas que eviten el fraccionamiento del objeto del contrato?	Red	Red	Red
¿Todas las etapas del proceso de compras son abiertas al público?	Green	Yellow	Green
¿Se publican los pliegos?	Green	Green	Green
¿Se publican las preguntas, respuestas e impugnaciones?	Yellow	Red	Yellow
¿Existe igualdad real en el trato entre los oferentes?	Green	Green	Green
¿Es público el sistema de puntuación de las ofertas?	Yellow	Red	Green
¿Existe un manual de procedimientos para las compras públicas?	Yellow	Red	Green
¿Existen análisis sobre el (in)cumplimiento de las reglas de compras en casos concretos?	Yellow	Red	Red
¿Existen instancias de control ciudadano en los procesos de compras públicas?	Red	Red	Red

- La información sobre las compras públicas del Poder Judicial (PJN, CSJN y CMN) está centralizada en la sección “administración general” del sitio web del PJN, pero su acceso no es sencillo. El plan de compras está actualizado hasta 2010. El PJN tiene un manual de compras, regulado por la resolución 191/08, en el que se establecen los tipos de compra habilitados y los requisitos que deben cumplirse en cada caso. Sin embargo, no es posible acceder a estos datos desde el sitio web. Se publican los pliegos y pedidos de aclaraciones (incluidos luego en el pliego y son distribuidos a través de una circular). En la misma sección se incluye la información relativa a las penalidades, aunque no en el nivel de detalle y sistematicidad necesarios.
- El MPF y el MPD son órganos independientes, con autonomía funcional y autarquía financiera (manejan su propio presupuesto). La información relativa a sus compras públicas está disponible en cada uno de sus sitios. El plan de compras del MPF está publicado y actualizado a 2010 en el informe de gestión de la Secretaría General de Administración. Sin embargo, la página web no contiene los manuales de procedimientos,

presentación y publicidad de consultas o impugnaciones. Las licitaciones abiertas están publicadas en la sección “licitaciones”. El Departamento de Compras y Contrataciones del MPD es quien lleva adelante esas contrataciones, pero a diferencia del MPF, su sitio no incluye el plan anual de contrataciones. El MPD cuenta con un formulario único de bases y condiciones en el que se establecen los requisitos, plazos y otras informaciones útiles. Al igual que en el PJN, los pedidos de aclaraciones y consultas deben realizarse por escrito y si el departamento de compras lo considera pertinente, las incluirá en una circular que también será publicada en el sitio web. La selección del oferente se hace sobre la base de la conveniencia del MPD, el precio, la calidad y la idoneidad del oferente. También se incluye un breve apartado sobre prácticas de corrupción.

Al margen de las presentaciones de aclaraciones, consultas o impugnaciones de los oferentes, **en ninguno de los organismos relevados se encontró información referida a la institucionalización de mecanismos de participación y control ciudadano en estos procedimientos.**

publicidad
igualdad de condiciones

10. Participación ciudadana

Tabla 10. Participación ciudadana

PARTICIPACIÓN CIUDADANA	PJN	MPF	MPD
¿Existen canales institucionales de participación?	Yellow	Yellow	Red
En caso de existir, ¿están publicitados y son de fácil acceso?	Green	Yellow	Red
¿Participa la sociedad civil en los procesos de diseño, implementación o evaluación de la política judicial?	Red	Red	Red
¿Se evidencia una activa colaboración entre las organizaciones de la sociedad civil y la justicia?	Red	Red	Red
¿Se abren instancias para que la sociedad civil dé a conocer su opinión?	Yellow	Yellow	Red
En caso de que existan estas instancias, ¿se publican en el sitio web?	Green	Green	Red
¿Se cuenta con mecanismos para contestar de manera eficiente los pedidos de acceso a la información?	Red	Red	Red

La participación ciudadana promueve el control social de los procesos de toma de decisiones y conlleva un incremento en la rendición de cuentas por parte de la autoridad pública.

- Bajo la conducción de la CSJN, el PJN habilitó algunos canales institucionales de consulta ciudadana. A través del micrositio Gobierno abierto, la CSJN creó un sistema por el cual la ciudadanía puede enviar comentarios, recomendaciones o consultas. Sin embargo, aún no es posible acceder a la información sobre las consultas realizadas, su efectiva respuesta o el uso que se da a la información generada en esos intercambios. La CSJN, al igual que los tribunales y juzgados de instancias inferiores, cuenta con mecanismos de expresión ciudadana: las audiencias públicas y la institución de amigos del tribunal (*amicus curiae*). Tanto el sitio de la CSJN como el de la CIJ facilitan el acceso a la información referida a ambos mecanismos.
- El sitio web del CMN incluye un buzón de sugerencias. Los procedimientos de audiencias públicas de este organismo están reglamentados en la Resolución 247/00; sin embargo, no es sencillo acceder ni a dicha reglamentación ni a la información sobre instancias concretas de aplicación.
- En lo que refiere a pedidos de información, los sitios del PJN, MPF y MPD no revelan ni la existencia de mecanismos institucionales de pedido de información ni la de una oficina que reciba o responda a estas demandas. Tampoco incluyen información sobre los canales de participación ciudadana. El sitio del MPF contiene una encuesta en línea sobre la información disponible, su calidad, accesibilidad y diseño. En cambio, el del MPD no incluye información sobre canales de participación ciudadana y su sección “contáctenos” no funciona.

En síntesis, **la Justicia tiene aún un largo camino por recorrer en materia de participación**

y colaboración con la sociedad civil, en particular en lo que respecta al gobierno judicial. Si existe una vocación real de promover un gobierno judicial abierto, dar estos pasos serán necesarios.

Conclusión

A finales de 2011, la CSJN lanzó un programa de gobierno abierto e inició un camino de apertura y transparencia que sigue las tendencias internacionales predominantes en el sector público. En este sentido, **es loable el liderazgo de la CSJN en la búsqueda para acercar la justicia a la población.** Sin embargo, aún queda un largo camino por recorrer.

El programa de gobierno abierto debería incorporar los estándares reconocidos por la Alianza por el gobierno abierto a todos los organismos que componen a la justicia nacional: transparencia, participación y colaboración. Además, debería incluir la noción de datos abiertos y, en consecuencia, rediseñar el sistema de producción, recolección y presentación de estadísticas. Para ello, resultaría útil rediseñar la forma y calidad de publicar la información de acuerdo con los estándares más altos de accesibilidad y organización.

La deuda pendiente más relevante en materia de transparencia es la selección de magistrados: ni la composición del CNM, ni su regulación y prácticas contribuyen en este aspecto. El poder político debe repensar el sistema de selección y disciplina para favorecer la imparcialidad e independencia judicial.

Por último, es imprescindible que los magistrados rindan cuentas a la sociedad. Para ello, la sociedad debe diseñar en forma conjunta un modelo de evaluación del desempeño judicial que se adecue a la realidad argentina; un sistema que, al mismo tiempo, impida su utilización como mecanismo de sanción y eleve la exigencia a los magistrados. 📌

control social

rendición de cuentas

Bibliografía, legislación y sitios web consultados

Centro de información judicial: <http://www.cij.gov.ar>.

Código Iberoamericano de Ética Judicial. Disponible en: http://www.cidej.org/c/document_library/get_file?uuid=c35f86c4-653e-4d0a-9a62-06d140078aaf&groupId=10131.

Consejo de la Magistratura de la Nación: <http://www.consejomagistratura.gov.ar>.

Corte Suprema de Justicia de la Nación: <http://www.csjn.gov.ar>.

Declaración Conjunta sobre Libertad de Expresión e Internet. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/relatoria/docListCat.asp?catID=16&lID=2>.

Gobierno abierto: <http://www.cij.gov.ar/gobiernoabierto>.

Ley de Ética Pública 25188.

Ministerio Público de la Defensa de la Nación: <http://www.mpd.gov.ar>.

Ministerio Público Fiscal de la Nación: <http://www.mpf.gov.ar>.

Poder Judicial de la Nación: <http://www.pjn.gov.ar>.

Reglamento de la Justicia Nacional 17/12/1952.

La opinión de las autoras no refleja necesariamente la posición de todos los miembros de CIPPEC en el tema analizado.

Sandra Elena: directora del Programa de Justicia de CIPPEC. Abogada (UBA, Argentina), Licenciada en Ciencias Políticas (Universidad del Salvador, Argentina). Magíster en Estudios Legales Internacionales (American University, EEUU).

Ana Pichón Rivière: coordinadora del Programa de Justicia de CIPPEC. Abogada (Universidad de Buenos Aires). Candidata a magíster en Administración y Políticas Públicas (Universidad de San Andrés).

Las autoras agradecen a **Ada Inés Sánchez** y a **Julia Vater Fernández** por su colaboración en la elaboración de este documento.

Las publicaciones de CIPPEC son gratuitas y se pueden descargar en www.cippec.org. CIPPEC alienta el uso y divulgación de sus producciones sin fines comerciales.

Si desea citar este documento: Elena, S. y Pichón Rivière, A. (marzo de 2013). Acceso a la información y transparencia de la justicia: un recorrido que recién comienza. **Documento de Políticas Públicas / Análisis N°118**. Buenos Aires: CIPPEC.

Para uso online agradecemos usar el hipervínculo al documento original en la web de CIPPEC.

Con los **Documentos de Análisis de Políticas Públicas**, CIPPEC acerca a funcionarios, legisladores, periodistas, miembros de organizaciones de la sociedad civil y a la ciudadanía en general un análisis que sintetiza los principales diagnósticos y tomas de posición pública sobre un problema o una situación que afecta al país.

Estos documentos buscan mejorar el proceso de toma de decisiones en aquellos temas que ya forman parte de la agenda pública o bien lograr que problemas hasta el momento dejados de lado sean visibilizados y considerados por los tomadores de decisiones.

Por medio de sus publicaciones, CIPPEC aspira a enriquecer el debate público en la Argentina con el objetivo de mejorar el diseño, la implementación y el impacto de las políticas públicas, promover el diálogo democrático y fortalecer las instituciones.

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Su desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de **Desarrollo Social, Desarrollo Económico, e Instituciones y Gestión Pública** a través de los programas de Educación, Salud, Protección Social, Política Fiscal, Integración Global, Justicia, Transparencia, Política y Gestión de Gobierno, Incidencia, Monitoreo y Evaluación, y Desarrollo Local