

OBSERVATORIO DE JUSTICIA ABIERTA 2019



OBSERVATORIO DE JUSTICIA ABIERTA



Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales



SISTEMA NACIONAL
DE TRANSPARENCIA
ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA
Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES



© Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)

Av. Insurgentes Sur No. 3211, colonia Insurgentes Cuicuilco, alcaldía Coyoacán, Ciudad de México. C.P. 04530

© Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma de México (UNAM)

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, alcaldía Coyoacán, Ciudad de México. C.P. 04510

Las opiniones vertidas por las y los autores fueron realizadas a título personal y no reflejan el punto de vista institucional de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) o del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos (INAI).

Directorio

Francisco Javier Acuña Llamas
Comisionado Presidente

Blanca Lilia Ibarra Cadena
Comisionada

Oscar Mauricio Guerra Ford
Comisionado

Rosendoevgueni Monterrey Chepov
Comisionado

Josefina Román Vergara
Comisionada

Federico Guzmán Tamayo
Secretario Ejecutivo del SNT

José Luis Naya González
Director General de Vinculación, Coordinación
y Colaboración con Entidades Federativas

Adrián Alcalá Méndez
Secretario de Acceso a la Información

Luis Felipe Nava Gomar
Director General de Enlace con los Poderes
Legislativo y Judicial

María Elena Vázquez Reyes
Directora de Vinculación, Coordinación y
Colaboración con Entidades Federativas

Leticia Zamudio Cortés
Directora de Acompañamiento

Equipo de trabajo

Autores: **Josafat Cortez Salinas**
Camilo Saavedra Herrera

Colaboradores: Alba Valeria Andaracua Valtierra
José Luis Arredondo Castañeda
Karen Paulina Garduño Gómez
Anahí Gutiérrez Luna
Marilú Hernández Sandoval
María León González
Alan Roberto Plata Mariscal

Mensaje

Comenzaré con una frase célebre de Aristóteles que dice que “En su mejor momento, el hombre es el más noble de todos los animales; separado del derecho y la justicia es el peor”, lo que justifica su entera necesidad de siempre ser aliados. Mas allá de que la Justicia, resulte ser un poder del Estado, debe considerarse como un servicio público imprescindible para una sana convivencia, no hay que olvidar que la función jurisdiccional, debe actuar bajo los principios de eficacia, equidad y eficiencia, en consecuencia, adaptar sus estructuras y organización a parámetros de actuación en la sociedad en la que se vive y en la que se aplicará, es decir ante las condiciones naturales, económicas y sociales en la que esta sociedad ha ido avanzando, lo que es fundamental para que resulte vigente y democrática. Tal y como lo menciona José Luis Gómez Molina en su artículo la Función de juzgador y su impacto social “La justicia no es tan sólo un concepto abstracto, sino su noción debe concretarse en acciones e impartirse de forma democrática, sin distingo de ninguna clase para que iguale a todos frente a la ley, al comprender que: Sin Justicia no hay libertad y que la base de la justicia no puede ser otra que el equilibrio entre los derechos de los demás con los nuestros”.

En este contexto, si bien todas las personas que intervienen en un proceso judicial son esenciales para que exista el mismo, sin duda uno de los papeles más importantes y al que me gustaría referirme, es el que tiene el juzgador; pues es la persona encargada de impartir justicia y determinar la sentencia o fallo de una persona, es uno de los eslabones de la “función jurisdiccional”, no obstante, para que esta se lleve cabo también se requieren otras funciones de índole administrativa como la contratación de personal, aplicación de sanciones, entre otras de las cuales el juzgador, aunque no es en esa calidad de aplicador del derecho también es participe y toma decisiones.

Por ello, es significativo traer a colación que hoy en día con la finalidad de adaptar sus estructuras y organización a parámetros de actuación en la sociedad actual, -y por qué no decirlo- la incorporación del gobierno electrónico al sector justicia permite una mayor relación y cercanía con el ciudadano; así como fomentar la participación ciudadana, por ello se habla ya de una “justicia abierta”, aunque de manera inacabada e incipiente conceptualmente, dado que no hay aún una idea homogénea y precisa, sin embargo, esto representa ya un gran paso de conocimiento para las buenas prácticas que van más allá de la transparencia y sus obligaciones. En efecto, hoy en día se busca que en una función tan esencial como la que realiza el poder ju-

dicial, mantenga y reconquiste la confianza ciudadana en los tribunales, mejorando la transparencia, promoviendo la participación ciudadana, consintiendo la accesibilidad, aprovechando el uso de nuevas tecnologías en los procesos de deliberación y las decisiones judiciales, con la debida ética y probidad, nada que en la actualidad a como hemos venido avanzando, no deba hacerse cuando se presta un servicio público, más aún cuando en este se garantizan derechos fundamentales.

El poder judicial, los tribunales y las cortes han buscado ejercicios de una política abierta de comunicación, principalmente en algunos casos se emiten sentencias que se publican, con lo que se pretende que estas puedan ser vigiladas por la ciudadanía y que sean justas, sin implicaciones de discriminaciones, buscando en todo momento la reparación del daño. Así, el Poder Judicial en México es un camino en el que habrá que zanjar y abrir las primeras brechas que nos permitan una libre interacción y participación ciudadana. Se ha sabido que en algunos casos hay apertura con los periodistas, en otras se ha buscado los especialistas en los temas y con la ciudadanía en general, etc., estas acciones solo representan ejercicios y modelos de solución a las problemáticas donde las partes participan activamente en la búsqueda de soluciones, lo que sin duda favorece la confianza en los tribunales. Es claro que tanto los objetivos como los avances de la justicia abierta están apenas forjándose.

La justicia abierta está encaminada a encontrar una solución que agrade a todas las partes que intervienen, algunas inclinadas a orientar al ciudadano de manera igualitaria, o bien en cuanto a la resolución de conflictos en cuyo caso son variados (estimulando a la participación de especialistas del tema, etc.), otras enfocadas a la consulta y difusión de sus decisiones a través de herramientas tecnológicas como las redes sociales como el Facebook, Twitter, Instagram, etc., lo anterior, para generar confianza por parte del ciudadano y que realmente sirva para resolver las problemáticas reales en su raíz. Es así, que hoy por hoy el ciudadano tiene una apetencia de tener mayor conocimiento de la labor del Estado, llámese parlamento, tribunal u otro, en el tema que nos ocupa, buscando asegurar la justicia.

Por lo que es urgente consensuar criterios y conceptos de justicia abierta, eliminar los muros entre el ciudadano y los Poderes Judiciales con los canales de comunicación adecuados, que permitan la accesibilidad de la información que estos generan en el ámbito de sus atribuciones, como las sentencias, la toma de decisiones para la contratación de personal, las sanciones que se imponen, entre otras.

Vale la pena mencionar que este estudio comprende un entero ejercicio de colaboración y cooperación de la federación en este caso del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) hacia las Entidades Federativas (organismos garantes locales) del país, la cual ha

sido reconocida por la reforma del 7 de febrero de 2014 a nuestra carta magna en su artículo 6°. Constitucional, la cual dispuso un marco de colaboración y coordinación entre la Federación y sus entidades Federativas, esto a través del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (SNT), por eso el enfoque a este estudio para conocer o indagar no solo la situación federal, sino también local de las buenas prácticas respecto a la justicia abierta.

Este trabajo, tiene como objeto ser un insumo de apoyo no solo para los sujetos obligados (los propios poderes judiciales y otros organismos con funciones materialmente jurisdiccionales) de las Entidades Federativas, sino también para las tareas propias de los Organismos Garantes locales como herramienta orientadora en la materia, en el que se expone las contribuciones adicionales para el cumplimiento de las obligaciones de transparencia, con lo cual se contribuye en gran medida la materia de gobierno abierto, y que están previstas en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información, sobre todo en materia de gobierno abierto, lo anterior fortalece la credibilidad de las instituciones y de manera paralela la transparencia, la participación e inclusión de la sociedad y la rendición de cuentas del Estado Mexicano.

Así este análisis representa un compendio de experiencias acumuladas e identificadas de buenas prácticas en diversas entidades federativas, así como en el ámbito federal, que debiesen ser punta de lanza para difundir y fomentar su aplicación, pues representan un fiel testimonio de las acciones sobre justicia abierta que se han implementado y que sin duda habrán de mejorar con el paso del tiempo, plasmados primeramente en la base conceptual, es decir nos ofrece un concepto de justicia abierta, se identifican los principios de Justicia Abierta y nos brinda una serie de recomendaciones a implementar. No se debe perder de vista que todas estas buenas prácticas, persiguen el ideal de poner más información a disposición de la ciudadanía para proporcionar una mejora en los servicios del sistema de justicia. Trabajo que sin duda abona a la transparencia y rendición de cuentas, con las que el ciudadano será capaz de mantener la confianza institucional en el actuar de los tribunales.

Dr. Francisco Javier Acuña Llamas
Comisionado presidente del INAI y Presidente
del Sistema Nacional de Transparencia

Mensaje

La justicia abierta ha logrado convertirse en una de las directrices más relevantes del Estado constitucional moderno. En la actualidad, la apertura de las instituciones judiciales y la participación de la ciudadanía en determinados procesos jurisdiccionales representan condiciones necesarias para el fortalecimiento de los regímenes que se precien de ser verdaderamente democráticos. El estudio realizado en el Observatorio de Justicia Abierta 2019, desarrollado por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, en colaboración con el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, ofrece un acercamiento importante al desarrollo que ha tenido la justicia abierta en México, al tiempo que brinda herramientas y propuestas para su consolidación en nuestro país.

El trabajo desarrollado en el marco de este observatorio realiza un recorrido sobre los antecedentes y el desarrollo teórico que ha tenido la justicia abierta a nivel internacional. Asimismo, ofrece un concepto novedoso que se adapta a las características del caso mexicano. Desde la perspectiva de este estudio, la justicia abierta es entendida como: “la existencia de normas, políticas y capacidades institucionales que garantizan la transparencia, el acceso a la información y la participación ciudadana en las funciones jurisdiccionales y no jurisdiccionales que desempeñan las instituciones judiciales, en un marco de integridad y responsabilidad mediante la innovación en el uso de tecnologías”.

La relevancia del concepto de justicia abierta propuesto en esta investigación estriba en la categorización de cuatro dimensiones en las que puede ser desarrollada la apertura judicial. Estas son: 1) transparencia y acceso a la información; 2) participación ciudadana; 3) innovación en el uso de tecnologías; e 4) integridad y responsabilidad.

Asimismo, con base en las dimensiones propuestas fue posible medir los avances que han tenido las instituciones del poder judicial en México en materia de justicia abierta. A nivel federal se realizó un estudio de derecho comparado, en el que, por su similitud, se analizaron las instituciones judiciales de Argentina y Brasil.

Los resultados obtenidos destacan el avance positivo que han tenido las instituciones mexicanas en comparación con el de las instituciones judiciales de los países estudiados. En una escala del 0 al 1, donde el 1 implica una mayor apertura, la Suprema Corte de Justicia de la Nación obtuvo un 0.938; el

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación obtuvo un 0.875 y el Consejo de la Judicatura Federal un 0.883.

No obstante, a pesar de que los resultados de la medición realizada muestran que, en México, a nivel federal, se han realizado importantes esfuerzos por transparentar y abrir los procesos judiciales, aún existen áreas de oportunidad en las que se puede mejorar si queremos potenciar la garantía del derecho humano de acceso a la justicia de las y los ciudadanos. Por ello, a partir de los hallazgos obtenidos, esta investigación definió los principios generales que deben institucionalizarse dentro del poder judicial para consolidar a la justicia abierta en México. Estos principios son: 1) Diseñar e instrumentar políticas institucionales de justicia abierta; 2) Transparentar y garantizar el derecho de acceso a la información judicial; 3) Garantizar la participación ciudadana; 4) Potenciar el uso de tecnologías de la información y comunicación en todos los ámbitos del sistema de justicia; y 5) Asegurar la integridad y responsabilidad en el desempeño de los funcionarios judiciales.

Finalmente, el estudio ofrece una serie de recomendaciones que pueden ser utilizadas para fortalecer aquellos aspectos en los que se considera que las instituciones del Poder Judicial de la Federación presentan áreas de oportunidad o de mejora, entre las que desatacan: establecer normas que regulen las posibilidades y mecanismos de consulta a científicos y expertos en procesos jurisdiccionales; fortalecer los sistemas de consulta de sentencias, resoluciones y criterios jurisprudenciales que permitan realizar búsquedas en texto completo sin necesidad de contar con el número de expediente o sus datos generales de identificación; y fortalecer los sistemas para promover y dar seguimiento a asuntos judiciales vía electrónica.

Por lo anterior, esta investigación muestra la importancia de contar con instituciones judiciales más abiertas, pues éstas representan una forma permanente de decidir conforme al derecho, al tiempo que permite a la ciudadanía tener un papel central en la labor jurisdiccional para comprender sus procesos, aportar conocimientos, así como generar mecanismos de comunicación bidireccional y de rendición de cuentas. Esto, con el fin de monitorear la función judicial y la evaluación de los procesos judiciales lo que, además de garantizar aún más el acceso a la información y la transparencia de nuestras instituciones, permite la realización plena de una tutela judicial efectiva.

Mtra. Blanca Lilia Ibarra Cadena
Comisionada del INAI

ÍNDICE

LA JUSTICIA ABIERTA EN EL ÁMBITO LOCAL

Prólogo	17
Introducción	25
1. El Rompecabezas de la Justicia Abierta en el ámbito local	29
1.1. Independencia, judicialización y confianza	29
1.2. Gobierno abierto y justicia abierta	35
2. Diseño de Investigación	40
2.1. Concepto y dimensiones	40
2.2. Estrategia de comparación	47
2.3. Prácticas de justicia abierta: criterios para su identificación y análisis	49
3. Prácticas de Justicia Abierta en el ámbito local	60
3.1. Arquitectura institucional y disponibilidad de información	61
3.2. Transparencia y acceso a la información	65
3.3. Participación Ciudadana	72
3.4. Innovación en el uso de tecnologías	75
3.5. Integridad y responsabilidad	78
3.6. Balance general	80
5. Principios y Recomendaciones	84
5.1. Principios Generales	85
5.2. Recomendaciones	87

7. Bibliografía y fuentes de información	103
8. Apéndice. Resultados por entidad, dimensión e indicador	110

LA JUSTICIA ABIERTA EN EL ÁMBITO FEDERAL

Introducción	115
1. El Rompecabezas de la Justicia Abierta en el ámbito Federal	119
1.1. Independencia y (des) confianza	119
1.2. Gobierno abierto y justicia abierta	123
2. Diseño de Investigación	128
2.1. Concepto y dimensiones	128
2.2. Estrategia de comparación y selección de casos	135
2.3. Criterios e indicadores	141
3. México en Perspectiva Comparada	152
3.1. Mapa de indicadores por función y dimensión	153
3.2. Función jurisdiccional: cortes supremas y tribunales electorales	154
3.3. Función de gobierno judicial: consejos judiciales	164
3.4. Balance general	174
4. Principios y Recomendaciones	179
4.1. Principios	180
4.2. Recomendaciones relacionadas con la función jurisdiccional	183
4.3. Recomendaciones relacionadas con la función de gobierno judicial	190
5. Bibliografía y fuentes de información	198

En la actualidad los tribunales juegan un papel importante derivado de su función sustancial que es la resolución de conflictos jurisdiccionales, que son fundamentales para la sana convivencia de una sociedad, así mismo resulta consustancial que para la realización de esta función necesariamente se requiere realizar otras funciones que propiamente no son del ámbito jurisdiccional, y estas corresponden a la contratación de personal, presupuestales o financieras, de sanción y vigilancia entre otras, que se enmarcan en la función de gobierno judicial. Por otra parte, la transparencia y acceso a la información prestan cada vez mayor atención en la sociedad, lo que permite que haya, mayor número de normas e instituciones que las fomenten y permitan su evolución aún más. Surgiendo así la idea de gobierno abierto, misma que de manera efectiva se ha trasladado también al ámbito judicial, denominándose así de manera equivalente como justicia abierta. Por ello, esta labor registra un cambio total de la forma en que se tramitan los procesos judiciales, dada la innovación tecnológica, los cambios sociales, etc., esto ha permitido la implementación del expediente electrónico en la justicia, lo que ha dado una mayor visibilidad al Poder Judicial y ha generado mayor confianza en la ciudadanía.

Por lo que, en la búsqueda de un concepto de justicia abierta, se ha logrado identificar nociones primigenias como la que sustenta la OCDE en la que señala que esta es “la extensión de los principios del gobierno abierto al campo de la justicia, y por lo tanto a su adaptación al marco contextual de la justicia utilizando los beneficios de la innovación y las TIC (tecnologías de la información y la comunicación) en el día a día” (OCDE 2016, 247), por otro lado, en otros casos los autores considerando el concepto anterior de la OCDE, han agregado otras dimensiones, como la de Chapman, Elena y Khanna (2018), en la que se introducen dos elementos: acceso a la justicia y empoderamiento legal. Por su parte, Jiménez-Gómez y Gascó-Hernández (2016) añaden las ideas del derecho a saber y escrutinio público, y Flores Bernal (2018), incorpora las nociones de derecho a la información y gobernanza.

Cobra relevancia señalar que la reforma constitucional del 7 de febrero de 2014 al artículo 6º, dio origen a un nuevo esquema de coordinación y colaboración entre las instituciones de la Federación y las Entidades Federativas del país, es decir el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, la Auditoría

Superior de la Federación y el Archivo General de la Nación, así como con los Organismos Garantes de las Entidades Federativas, disponiendo así la creación del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (SNT), como un mecanismo cooperativo tendiente a favorecer la vinculación, la coordinación y colaboración en acciones que beneficien la transparencia, el acceso a la información, la protección de datos personales y la Rendición de Cuentas del Estado Mexicano, para recobrar la confianza ciudadana en las instituciones públicas. Como parte de ese federalismo cooperativo, el INAI a través de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Transparencia y Protección de Datos Personales, consciente de impulsar acciones y actividades conjuntas, considera relevante que en otra la realización de un estudio que revele los avances y buenas prácticas respecto a la justicia abierta en las entidades federativas.

Más aún cuando debe tomarse en cuenta que los organismos garantes, además, cuentan con el mandato de la LGTAIP de coadyuvar con sus sujetos obligados y los representantes de la sociedad civil en la implementación de mecanismos de apertura gubernamental, en la lógica en la que convergen la transparencia y la participación ciudadana como criterios básicos, buscando propiciar un ambiente de rendición de cuentas e innovación social; e innovación social, la concepción de Gobierno Abierto se funda bajo los componentes de transparencia y participación ciudadana, y dos perspectivas complementarias, por un lado la gubernamental u oferta de mecanismos , y la ciudadana o demanda social, para utilizar dichos instrumentos. En este sentido, el presente estudio se inscribe en esta perspectiva, como instrumento de estudio orientador sobre la justicia abierta en el ámbito local.

El presente Observatorio de Justicia Abierta busca constituirse como una fuente de consulta y de apoyo para los sujetos obligados de las entidades federativas, entre los que se encuentran por supuesto los propios poderes judiciales y otros organismos con funciones materialmente jurisdiccionales, se pretende además que el material que incluye, auxilie a la observancia de las obligaciones de transparencia y las de gobierno abierto, expuestas en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información y sus leyes locales. Sin duda será una herramienta guía a los trabajos propios de los Organismos Garantes de las Entidades Federativas en la materia, buscando que este insumo sea provocador y promotor del fortalecimiento de una participación ciudadana, uso de tecnologías y dinamismo positivo en la transparencia, acceso a la información y la rendición de cuentas del Estado Mexicano.

En este sentido, una de las principales inquietudes para la realización de este Observatorio de Justicia Abierta , fue la construcción de una conceptualización única que, a diferencia de las que existen hasta ahora, contara con mayor precisión la especificidad de las funciones que desempeñan los poderes judiciales. Otra inquietud

tud correspondía al análisis y búsqueda de la identificación de esta transformación que viene germinándose, razón por la que únicamente se pretendió la localización de buenas prácticas de justicia abierta, que actualmente existen en los poderes judiciales de las entidades federativas, misma que se desarrolló bajo un esquema de una investigación comparativa en un tiempo específico a partir de la información disponible en las páginas de internet de los poderes judiciales locales, con la posibilidad de emplear fuentes análogas y, por tanto, de evitar sesgos derivados de la proximidad física a dichas instituciones.

Como resultado del análisis, surgió una preocupación y aporte adicional que fue, la generación de los principios que rigen la justicia abierta y recomendaciones, con la finalidad de fundar una primera Declaratoria de Justicia Abierta tal y como existe en el Parlamento Abierto, esto como resultado de este análisis y como una contribución ampliada. De ahí que se realizó esta investigación, cuya finalidad como ya se mencionó es exploratoria para la identificación de buenas prácticas y que plasman el resultado del esfuerzo y colaboración que especialistas de la UNAM por conducto de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPyS) y del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), realizaron para hacer frente a estas inquietudes.

Así, en este análisis se construyó en -primer lugar- un concepto de justicia abierta, de la que se fijó una conceptualización en la que se considera tanto a las funciones jurisdiccionales como a las no jurisdiccionales, además para ello, se analizó el camino recorrido sobre el concepto de gobierno abierto por lo que esta concepción comprende los atributos de las nociones de gobierno abierto, proponiendo que la justicia abierta, este integrada por las cuatro dimensiones, en cuyo caso son: 1) transparencia y acceso a la información, 2) participación ciudadana, 3) innovación en el uso de tecnologías e 4) integridad y responsabilidad.

Así mismo, en un segundo lugar y derivado de la propuesta de conceptualización de justicia abierta que se ofrece, se realizó una propuesta metodológica, como ya se mencionó desde una perspectiva empírica y comparativa, establecida en un análisis de funciones que desempeñan las instituciones que componen a los sistemas de justicia integrados por órganos jurisdiccionales y consejos judiciales de la que se analizan la función jurisdiccional y de gobierno judicial, en cuyo caso la primera esta emparentada a las tareas de resolución de conflictos e interpretación normativa; y la segunda que corresponde a las labores de administración, supervisión y vigilancia de los recursos humanos, materiales y financieros que se requieren para ejercer la función jurisdiccional. Siendo que se analizan las cuatro dimensiones —transparencia y acceso a la información, participación ciudadana, innovación en el uso de tecnologías e integridad y responsabilidad— que se precisa con mayor

detalle la estrategia que hizo posible analizar comparativamente a las 32 entidades, así como los indicadores y criterios específicos que se aplicaron en la identificación de prácticas de justicia abierta.

La dimensión de transparencia y acceso a la información implicó una exploración respecto a que la información generada por el Poder Judicial en sus dos funciones debe ser pública y accesible para los ciudadanos bajo el principio de máxima publicidad, es decir se compara la publicidad, acceso de decisiones y formas organizativas del Poder Judicial de forma accesible y oportuna, sus indicadores constaron en once categorías: Por su parte la dimensión de Participación Ciudadana se centra en cuatro categorías y en poner especial atención en observar experiencias de acompañamiento de organizaciones académicas y de la sociedad civil en proceso de reclutamiento y promoción de funcionarios de carrera judicial, así como pone énfasis en los grupos sociales o que pueden ser afectados con la decisión judicial en resolución de conflictos. Sus indicadores se concentraron en: Regulación interna sobre *amicus curiae*, Regulación sobre expertos y científicos, Unidades administrativas de comunicación o vinculación social, Buzones o herramientas de contacto.

En relación con la dimensión de Innovación en el Uso de Tecnologías involucra a seis categorías, un análisis que a simple vista pudiese considerarse natural en la actualidad en mundo tecnológico, que corresponde a la revisión de generación de páginas web que publican ciertos contenidos tanto administrativos como jurisdiccionales que permitieran establecer cursos de acción directa entre los tribunales y la ciudadanía. Sus indicadores están compuestos por un estudio de Sistemas de Consulta de Decisiones y Sentencias, Estadísticas judiciales, Transmisión de Sesiones vía Internet, Herramientas para Promover o dar seguimiento a litigios. Sistemas electrónicos relacionados con la carrera judicial, Uso de redes sociales.

Con respecto a la dimensión de integridad y responsabilidad, se concentró en el análisis de cuatro categorías en las que expuso analizar la integridad y responsabilidad judiciales, con la finalidad de evitar que los jueces y los actores involucrados en el gobierno judicial obtengan beneficios privados de su función. Los indicadores comprendieron: Códigos, Lineamientos o guías sobre ética judicial, Regulación interna sobre impedimentos, recusaciones y excusas, Declaraciones patrimoniales, Declaraciones de conflictos de interés.

Ahora bien, como resultado del análisis y de los criterios o categorías específicas que se aplicaron en la identificación de prácticas de justicia abierta, se destacan entre otras las siguientes:

En la dimensión de transparencia y acceso a la información:

- En relación con la categoría que se examinó información curricular. Una práctica que conviene destacar es la adoptada por el Supremo Tribunal de Justicia de Sinaloa pues su página no sólo permite conocer con facilidad los nombres de las personas que lo integran sino también acceder a su información curricular y la práctica de publicar decisiones de esos consejos judiciales.

En la dimensión de participación ciudadana:

- En la categoría de la existencia de buzones o herramientas para el contacto entre ciudadanos y autoridades. Un ejemplo es la sección “buzón ciudadano” del Poder Judicial de la Ciudad de México, donde se puede acceder a información que brinda asesoría por materia.

En la dimensión de Innovación en el uso de Tecnologías:

- Con respecto a la categoría del uso de redes sociales, la información en este rubro revela que las redes sociales son valoradas por el poder judicial como un mecanismo de diseminación de información útil.

En la dimensión de Integridad y Responsabilidad:

- Con relación a la categoría de los códigos de ética judicial. Los resultados relacionados con dichos códigos de ética judicial son positivos pues se identificaron documentos sobre ética judicial en las páginas de internet.

Finalmente, este documento muestra una serie de principios generales y recomendaciones por dimensión. Los principios propuestos, comparten un alcance determinado en su aplicación y que es citado, siendo estos: 1) Diseñar e Instrumentar Políticas Institucionales de Justicia Abierta, 2) Transparentar y Garantizar el Derecho de Acceso a la Información Judicial, 3) Garantizar la Participación Ciudadana, 4) Potenciar el uso de Tecnologías de la Información y Comunicación en todos los Ámbitos del Sistema de Justicia, 5) Asegurar la Integridad y Responsabilidad en el Desempeño de los Funcionarios Judiciales. Por su parte las recomendaciones están enfocadas al diseño de las políticas públicas con acciones concretas, útiles y susceptibles de ser instrumentadas a fin de contribuir en la justicia abierta, un tema fundamental para generar mayor confianza entre el Poder Judicial y la sociedad.

Lic. Rosendoevgueni Monterrey Chepov
Comisionado del INAI

LA JUSTICIA ABIERTA **EN** **EL ÁMBITO LOCAL**



INTRODUCCIÓN

La presencia de los tribunales en el debate público de la actualidad no tiene precedentes. Su participación en la resolución de conflictos fundamentales para la sociedad les ha dado una visibilidad de la que no habían gozado antes en la historia de México. La interrupción legal del embarazo, el matrimonio entre parejas del mismo sexo, el consumo lúdico de marihuana, la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, la construcción de grandes proyectos de infraestructura o los límites a las percepciones de funcionarios públicos, son solo algunos de los asuntos más prominentes de los últimos tiempos. A ellos se suman otros que, aunque menos controversiales, también producen consecuencias muy importantes en la vida de las personas que buscan en los tribunales respuestas jurídicas a problemas familiares, patrimoniales, laborales, escolares, entre muchos otros.

El creciente impacto de la labor judicial no ha sido acompañado, sin embargo, por un mejor conocimiento social sobre las funciones que los tribunales desempeñan. Contrario a lo que podría pensarse al observar la litigiosidad de los años recientes, la impartición de justicia continúa siendo una cuestión ajena y difícil de comprender para la mayor parte de las personas. No es extraño que los resultados de encuestas reiteradamente muestren los deficitarios niveles de confianza que la ciudadanía deposita en juzgadoras y juzgadores. Tampoco lo es que las normas e instituciones en materia de transparencia y acceso a la información presten cada vez mayor atención a la judicatura. Y es menos extraño aún que las expectativas generadas por la idea de gobierno abierto se hayan trasladado de manera vertiginosa al ámbito judicial.

El concepto justicia abierta ha permeado la deliberación pública sobre las instituciones judiciales. Basta consultar los medios de comunicación tradicionales o las nuevas redes de información para comprobar cuán difundido se encuentra, pero también cuán diverso es el uso que se le da. En ocasiones se le utiliza para poner énfasis en la necesidad de que todas las sentencias y resoluciones sean accesibles por vías físicas y electrónicas; en otras para subrayar la conveniencia de que esos documentos estén escritos en un lenguaje comprensible para toda la sociedad; y en otras más para promover que juzgadoras y juzgadores transparenten todas las actividades que realizan en el ejercicio de sus cargos. Esa multiplicidad de usos está también presente en el plano internacional y en las comunidades académicas donde se emplea para hacer referencia a servicios electrónicos de justicia, mecanismos de

participación ciudadana en las labores judiciales o, simplemente, la adopción de los principios de gobierno abierto al interior de la judicatura.

La difusión de la idea de justicia abierta ha sido amplia y veloz, y ello ha redundado en mayor indeterminación en cuanto a su significado. Uno de los rasgos más notables del uso del concepto tiene que ver precisamente con las tensiones que existen entre lo que se considera que la justicia abierta debe ser y lo que se observa que efectivamente es. Las consecuencias de esta brecha entre perspectivas prescriptivas y descriptivas son particularmente visibles en los desafíos que actualmente se enfrentan para trasladar la idea de gobierno abierto al ámbito de la justicia. El caso mexicano es una muestra de esos desafíos a partir de la entrada en vigor de la reforma a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP). Este ordenamiento incorporó la noción de gobierno abierto al régimen jurídico nacional y, al conferir atribuciones a los organismos garantes de la transparencia y el derecho de acceso a la información para fomentar sus principios, emitir recomendaciones y colaborar con los sujetos obligados y los representantes de la sociedad civil, hizo necesario construir bases sólidas para llevar a la práctica esas innovaciones.

El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), como cabeza del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (SNT), ha emprendido diversas iniciativas para contribuir a que las nuevas disposiciones se materialicen a plenitud. A estos esfuerzos subyace la convicción de que tanto tomadores de decisión como sociedad, requieren evidencia para el diseño de las políticas en la materia. En esta línea, y reconociendo además el papel fundamental que desempeñan los poderes judiciales en la construcción y funcionamiento del Estado democrático constitucional, el INAI consideró oportuno sumar a esas iniciativas al Observatorio de Justicia Abierta 2019. Para desarrollarlo suscribió un Convenio de Colaboración con la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), a fin de que esa institución académica, por conducto de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPyS), se hiciera cargo de las labores de investigación correspondientes.

La premisa de la que partió el proyecto, fue construir una base sólida en términos teóricos y metodológicos que, por un lado, ayude a reducir la brecha entre las dimensiones prescriptiva y normativa del concepto de justicia abierta, facilitando la comprensión sobre lo que ese concepto significa en el contexto nacional; y que, por el otro, permita contar con información precisa sobre los avances que se han logrado en la materia, así como sobre los retos que existen en la actualidad.

Por las características de la regulación sobre gobierno abierto y las atribuciones con las que cuentan los órganos garantes de la transparencia y el acceso a la información, el Observatorio no se vislumbró como un ejercicio de evaluación del cumplimiento de la ley o como una investigación exhaustiva sobre el ejercicio del conjunto de facultades de las instituciones judiciales, sino como una investigación orientada a la identificación de prácticas concretas vinculadas a las tareas primordiales de esas instituciones.

Además, dado que el proyecto buscó tender puentes entre la teoría y la práctica y al mismo tiempo convertirse en un insumo para la construcción de políticas judiciales, su desarrollo se realizó en dos vertientes principales: la revisión de la producción académica sobre gobierno y justicia abierta y la construcción y aplicación de un marco conceptual y metodológico para identificar prácticas concretas y generar recomendaciones susceptibles de aplicarse al interior de la judicatura. Los resultados obtenidos en ambas vertientes permiten que el proyecto realice dos contribuciones principales en términos académicos y de política pública. La primera es la construcción de una conceptualización original que, a diferencia de las que existen hasta ahora, captura con mayor precisión la especificidad de las funciones que desempeñan los poderes judiciales. La segunda es la elaboración de un diagnóstico de las prácticas de justicia abierta que actualmente existen en los poderes judiciales de las 32 entidades federativas.

El documento se estructura en cuatro capítulos. El primero describe los retos más relevantes que enfrentan actualmente los poderes judiciales, en un contexto en el que han adquirido facultades amplias para arbitrar el conflicto político, proteger derechos fundamentales y salvaguardar la supremacía constitucional, y en el que, como se mencionó antes, la confianza en su desempeño ha ido en descenso. Con base en ello, se analiza la trayectoria del concepto gobierno abierto y la forma en que éste se han trasladado en forma problemática al campo de la justicia, dando como resultado una idea de justicia abierta indeterminada, aunque cada vez más difundida.

El segundo capítulo expone la estrategia teórica y metodológica que se construyó para analizar a la justicia abierta desde una perspectiva empírica y comparativa. Ahí se explica el concepto que se acuñó para analizar dos de las funciones que desempeñan las instituciones que componen a los sistemas de justicia integrados por órganos jurisdiccionales y consejos judiciales: jurisdiccional, vinculada a las tareas de resolución de conflictos e interpretación normativa; y gobierno judicial, relacionada con las labores de administración, supervisión y vigilancia de los recursos humanos, materiales y financieros que se requieren para ejercer la función jurisdiccional. Ahí también se analizan las cuatro dimensiones —transparencia y acceso a la información, participación ciudadana,

innovación en el uso de tecnologías e integridad y responsabilidad— que lo componen, y se precisa la estrategia que hizo posible analizar comparativamente a las 32 entidades, así como los criterios específicos que se aplicaron en la identificación de prácticas de justicia abierta.

El tercero presenta los resultados de la aplicación de la metodología a partir de las cuatro dimensiones del concepto. Finalmente, el cuarto capítulo plantea una serie de principios y recomendaciones que pretenden alimentar la discusión y diseño de las políticas públicas susceptibles de ser instrumentadas en el ámbito local y, sobre todo, contribuir a ampliar el debate respecto de la apertura de la justicia, un tema fundamental para el Estado y la sociedad.

EL ROMPECABEZAS DE LA JUSTICIA ABIERTA EN EL ÁMBITO LOCAL

Una de las transformaciones principales que se ha realizado a los poderes judiciales durante las últimas décadas fue la búsqueda de construir o fortalecer su independencia mediante el rediseño de sus competencias para resolver litigios, interpretar normas jurídicas y administrar recursos humanos, financieros y materiales (Hammergren 1998). Esas reformas, al aplicarse en condiciones de pluralidad política, fueron decisivas para que los tribunales adquiriesen la influencia sin precedentes de la que se habló en la introducción. Ese nuevo rol, sin embargo, no se tradujo en una mejora sustantiva en la confianza hacia su labor sino en niveles deficitarios que no corresponden a la trascendencia de sus funciones. Independientemente de las múltiples causas a las que puede ser atribuido ese fenómeno, su existencia misma revela la necesidad de diseñar políticas que garanticen el acceso a los servicios de justicia y faciliten a la ciudadanía comprender el trabajo que realizan las instituciones que los ofrecen.

Teniendo en cuenta lo anterior, el objetivo de este capítulo es analizar el rompecabezas en el que se encuentra inmersa la idea de justicia abierta en la actualidad. Para ello se ofrece una revisión de las reformas en materia de independencia judicial de las últimas décadas, se describe el declive en la confianza en los tribunales y se analiza la forma en que la idea de gobierno abierto puede ser considerada como una alternativa que contribuya a revertir el problema que ese descenso supone. El capítulo concluye con una reflexión del proceso mediante el que la noción gobierno abierto se desdobló en el de justicia abierta y con un examen de las principales investigaciones que se han propuesto explorar el nivel de apertura de los poderes judiciales.

INDEPENDENCIA Y (DES) CONFIANZA

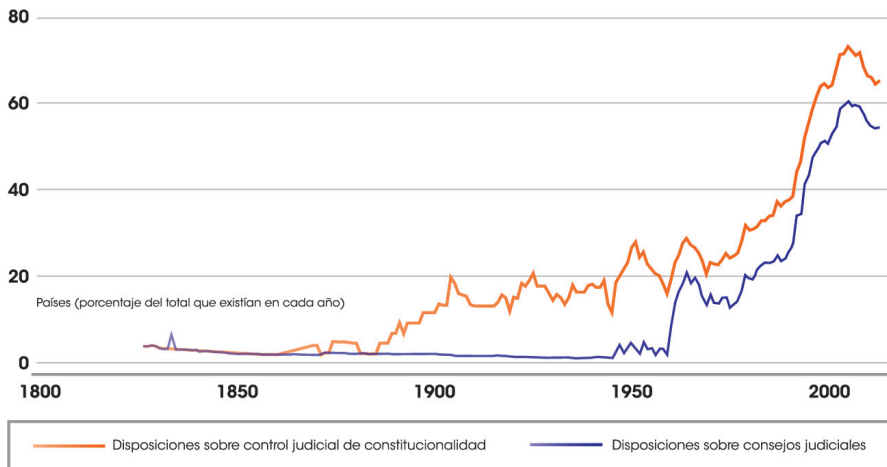
La idea de Estado constitucional democrático de derecho alude a una forma específica de organización política y jurídica donde el acceso y ejercicio del poder están condicionados por normas orientadas tanto a encauzar la voluntad de las mayorías como a proteger a minorías e individuos de la tiranía de esas mayorías (Salazar

Ugarte, 2006). Las instituciones de administración de justicia son uno de los pilares de ese modelo pues sus atribuciones les permiten equilibrar las tensiones que en la práctica surgen entre la democracia y los principios constitucionales (Ely 1980). Para ello es necesaria una arquitectura institucional que salvaguarde su independencia (Larkins 1996).¹ Esto ayuda a comprender por qué uno de los aspectos que abordaron las reformas en los países que transitaron hacia la democracia en el marco de la tercera ola fue la configuración de arquitecturas favorables a la independencia judicial (Melton y Ginsburg 2014).

Esos cambios fueron particularmente visibles en América Latina, una región en la que los poderes judiciales habían desempeñado un papel secundario a causa de la influencia que el poder ejecutivo ejercía sobre ellos (Pérez-Liñán & Castagnola, 2016). La renovación transcurrió por dos rutas principales: la adopción de estructuras y modalidades más amplias de control de constitucionalidad (Navia y Ríos-Figueroa 2005; Ginsburg 2018; Brinks y Blass 2018) y la creación de consejos judiciales (Garoupa y Ginsburg 2009). El objetivo de los cambios en la primera vía fue construir órganos fuertes, con facultades amplias para arbitrar el conflicto político y proteger derechos humanos. La creación de los consejos judiciales no sólo buscó ampliar la independencia respecto del poder político, sino promover la autonomía de los tribunales inferiores respecto de los órganos de mayor jerarquía. Muchas de las reformas se concentraron en la carrera judicial o, dicho de otro modo, en las normas y procedimientos que regulan el acceso, promociones y sanciones de las personas que desempeñan labores jurisdiccionales. En otros se confirieron además a los consejos atribuciones para administrar los recursos del poder judicial en conjunto (Garoupa y Ginsburg 2009).

1 Sobre este tema véase el trabajo de Helmke y Rosenbluth (2009) en el que discuten los hallazgos de la literatura sobre Estado de derecho e independencia judicial y donde plantean que, en democracia, esta última no siempre es necesaria para que el primero exista en la práctica.

Gráfica 1.
Control judicial de constitucionalidad y consejos judiciales en las constituciones nacionales, 1800-2013



Fuente: elaboración propia con información del Comparative Constitutions Project (Elkins, Ginsburg, y Melton 2014).

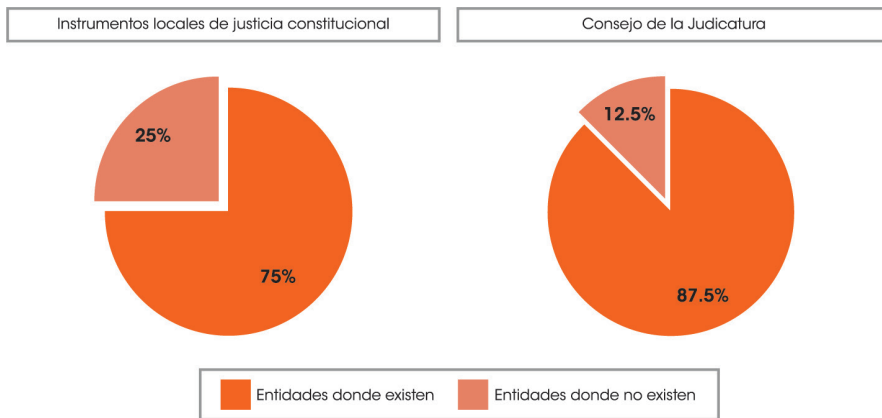
De ese proceso surgieron diseños institucionales donde el ejercicio de funciones jurisdiccionales y de gobierno judicial está cada vez más diferenciado, es decir, modelos en los que labores de la resolución de conflictos jurídicos e interpretación normativa están a cargo de órganos distintos a los responsables de la administración, vigilancia y disciplina de los juzgados y tribunales inferiores. Como se observa en la gráfica 1, esos diseños proliferaron a partir de la década de los setenta del siglo XX, de modo que hoy gran parte de los países del mundo cuentan tanto con mecanismos judiciales de control de constitucionalidad y consejos judiciales. A nivel federal, los cambios derivaron de la reforma judicial de 1994 y la reforma electoral de 1996, que otorgaron a la SCJN poderes más amplios de control de constitucionalidad, ordenaron la creación del CJF (Fix Fierro 2003; Cossío Díaz 2004), y trasladaron al PJF el órgano justicia electoral creado una década atrás (Becerra, Salazar, y Woldenberg 2000; Eisenstadt 2003).

Las reformas realizadas en el ámbito local tuvieron, según lo ha mostrado la literatura especializada, elementos comunes a las reformas federales.² Las seme-

² Sobre los cambios a los sistemas judiciales locales véanse los trabajos de Barceló (2013), Bustillos (2009), Concha y Caballero (2001) y Ríos Figueroa y Soto Tamayo (2017a; 2017b).

Janzas entre uno y otro ámbito son notables, por ejemplo, en el hecho de que actualmente 24 de las 32 entidades federativas cuentan con instrumentos locales de control judicial de constitucionalidad y que en 29 de ellas existan consejos judiciales. Esta información, en especial la relativa a los consejos, muestra que la mayor parte de las entidades realizó reformas para fortalecer la independencia y autonomía de las instituciones judiciales mediante la configuración de arquitecturas institucionales que separan, en mayor o menor medida, el ejercicio de las funciones jurisdiccional y de gobierno judicial.

Gráfica 2.
Instrumentos locales de justicia constitucional y consejos de la Judicatura, 2019



Fuente: elaboración propia.

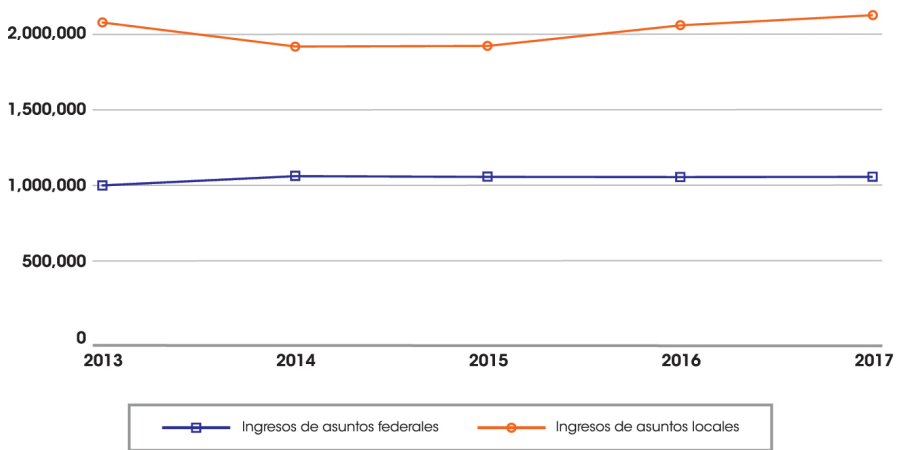
Una de las consecuencias principales que los estudiosos han destacado al examinar esas transformaciones es el progresivo surgimiento de la judicialización, un proceso caracterizado por una cada vez mayor influencia de los tribunales en la resolución de problemas fundamentales para la sociedad y la definición de políticas públicas (Tate y Vallinder 1995; Hirschl 2018). Para que ese proceso surgiera fue esencial que las innovaciones institucionales se aplicaran en contextos de mayor pluralidad política (Ferejohn 2002) y en los que se atribuye al derecho —particularmente a las constituciones— un papel aún más relevante en la configuración del orden social (Couso, Huneus, y Sieder 2010; Blichner y Molander 2008).

La investigación sobre el desempeño de los tribunales locales en América Latina no ha prestado la atención que este tema merece por su trascendencia social (Gonzalez-

Ocantos 2019). Con todo, los hallazgos de algunos estudios ofrecen indicios que permiten suponer que el ámbito local no quedó al margen de la judicialización. Esto cobra mayor sentido si se recuerda que la mayor parte de los litigios se procesan en las instituciones de ese ámbito. De acuerdo con la información de la gráfica 3, en los años más recientes la relación entre los asuntos que ingresaron al ámbito local respecto del federal ha sido de dos a uno. Dicho de otro, los tribunales locales procesan dos tercios de los aproximadamente tres millones de litigios que se promueven cada año en el país en su conjunto.

Gráfica 3.

Asuntos ingresados en los sistemas de justicia federal y locales, 2013-2017



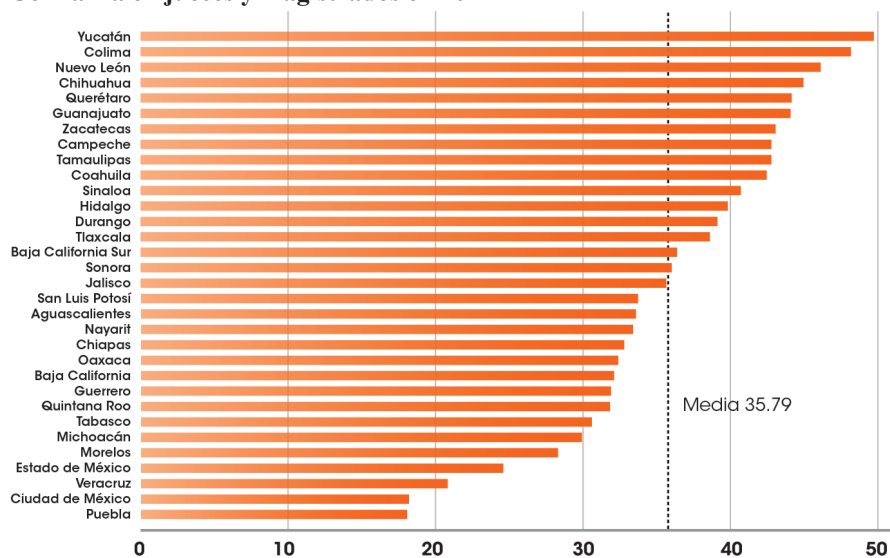
Fuente: elaboración propia con información de los censos nacionales de impartición de justicia federal y local del INEGI correspondiente los años 2014 a 2018, cada uno con información referente al año previo. La información incluye asuntos en materia penal y en el resto de las materias. En el caso del ámbito federal se excluye los datos correspondientes a la SCJN

El crecimiento en las atribuciones judiciales no ha venido acompañado de mejoras sustanciales en la confianza que la sociedad deposita en sus instituciones. En los países de América Latina la confianza en los tribunales ha descendido de manera pronunciada, tal y como ha ocurrido con la que corresponde a instituciones legislativas y administrativas. México, lamentablemente, se encuentra entre los países donde esa tendencia ha sido notable. De acuerdo con los datos del Latinobarómetro, la confianza en el poder judicial descendió de 38.1% en 2006 a 22.8% en 2018. Los datos de Barómetro de las Américas del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP por sus siglas en inglés) arrojan conclusiones semejantes pues

muestran que la confianza en que los tribunales garanticen un juicio justo pasó de 52.1% en 2006 a 23.5% en 2017 (Romero et al. 2018). Y esa misma conclusión se extrae del Informe País sobre la Calidad de la Ciudadanía en México publicado por el Instituto Federal Electoral y que muestra que poco menos del 30% de las personas confían en los jueces (INE 2015).

Es difícil contar con una imagen clara de lo que ocurre específicamente a nivel local ya que los ejercicios de percepción no incluyen reactivos que distingan a los juzgadores federales de los locales. Algunos como la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) contienen preguntas que diferencian entre procuradurías y ministerios públicos locales y federales, sin embargo, no hacen lo mismo para las instituciones de administración de justicia. Con todo, los resultados de algunos de esos ejercicios sí ofrecen indicios sobre lo que ocurre en las entidades. La gráfica 4 muestra los niveles de confianza en jueces y magistrados a partir de los resultados de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) que el INEGI aplicó en 2017. Como se aprecia, aunque existen diferencias notables, en todas las entidades menos del 50% de la población dijo confiar en dichas autoridades.

Gráfica 4.
Confianza en jueces y magistrados en 2017



Fuente: elaboración propia con información de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) aplicada en 2017 por el INEGI.

Resulta paradójico que la distancia entre el nuevo protagonismo de los tribunales y la valoración de su trabajo sea tan pronunciada. El conocimiento social de la justicia no mejora por sí mismo la confianza ciudadana, como tampoco lo hacen las reformas al sistema de justicia.³ Para que esto ocurra es necesario que converjan factores externos a los poderes judiciales, pero también que el desempeño de estos últimos pueda ser analizado y, en todo caso, apoyado por la sociedad. En condiciones democráticas, ese conocimiento social es una condición necesaria de la confianza y ésta es, a su vez, un elemento fundamental de la legitimidad que los tribunales requieren para que sus decisiones sean aceptadas.⁴ De alguna manera, la premisa detrás de la promoción de los principios de gobierno abierto en el ámbito judicial es precisamente que se favorece el conocimiento y escrutinio público respecto del trabajo judicial.

GOBIERNO ABIERTO Y JUSTICIA ABIERTA

El concepto gobierno abierto está ligado estrechamente a iniciativas orientadas a poner a disposición de la ciudadanía información de interés público. Este vínculo puede rastrearse en las raíces de la proliferación del concepto a partir de los trabajos que Wallace Parks (1957) publicó a mediados del siglo XX (Gascó-Hernández 2014; Navarro y Mendoza 2013) o, más recientemente, en las iniciativas emprendidas por la administración de Barack Obama dentro y fuera de los Estados Unidos (Coglianese 2009; Karamagioli, Staiou, y Gouscos 2014). Una de las consecuencias de esas iniciativas fue la vertiginosa difusión de la idea de gobierno abierto a nivel mundial y, a su vez, la configuración de un concepto que se caracteriza por una indeterminación considerable. Estos, como se planteará a continuación, son rasgos que también distinguen a la justicia abierta, un vocablo que se desprendió del de gobierno abierto.

Pese a la creciente indeterminación que se observa en su desarrollo, el concepto gobierno abierto ha dado pie a un volumen creciente de iniciativas dedicadas, por un lado, a promover su adopción por parte de los estados nacionales y, por el otro, a evaluar qué tan enraizadas se encuentran prácticas que suponen su materialización. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ha sido una de las organizaciones más proactivas y, como parte de sus acciones, ha impul-

3 Sobre esta cuestión véase, por ejemplo, el trabajo Prillaman (2000).

4 Véase la crítica de Vanberg (2015) a la literatura sobre la relación entre independencia judicial y justicia constitucional.

sado el desarrollo de estudios comparativos (Ubaldi 2013). Entre esos estudios destaca el Índice sobre Datos Gubernamentales Abiertos de Gobierno, cuyos resultados revelan una disparidad considerable en los 32 países examinados en ese ejercicio y colocan a México en los diez primeros lugares. Este dato es relevante porque muestra los frutos de los esfuerzos legislativos e institucionales que se han hecho en el país en materia de transparencia y acceso a la información.

Otra de las mediciones globales de gobierno abierto es del World Justice Project (WJP, por sus siglas en inglés), organización que desde 2015 integra un índice que, a partir de entrevistas a expertos y ciudadanos, se concentra en cuatro elementos: 1) el grado de publicidad de leyes y apertura de los datos gubernamentales, 2) el estado del derecho a la información, 3) el nivel de participación cívica, y 4) el funcionamiento de los mecanismos de quejas y denuncias. En la edición 2015, con un puntaje de 0.56 —en una escala del 0 al 1—, México ocupó el lugar 42 de 126 países analizados, y el séptimo si se considera solamente a América Latina. Cuatro años después, en 2019, ocupó el lugar 36 a nivel mundial y de nueva cuenta el séptimo de la región (WJP 2019).

En el ámbito nacional también se han desarrollado iniciativas para evaluar el grado de apertura de las instituciones públicas y, en general, de las entidades de interés público cuya información se encuentra regulada en los ordenamientos generales. Entre ellas sobresale las dos entregas de la Métrica de Gobierno Abierto elaboradas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) con el auspicio del INAI (CIDE y INAI 2019; Cejudo et al. 2018). De acuerdo con este ejercicio, “para que un gobierno sea abierto, se requiere que la información sobre sus acciones sea transparente y útil para la ciudadanía y que los mecanismos creados por el gobierno para incluir la opinión de la ciudadanía en la toma de decisiones realmente permitan que esto ocurra” (CIDE y INAI 2019, 8). Con base en ello, genera un diagnóstico de la forma en que las personas tienen posibilidad de interactuar con los gobiernos a partir del análisis de dos dimensiones —acceso a la información gubernamental y participación ciudadana— y mediante el estudio de más de mil doscientos sujetos obligados de los tres niveles de gobierno, y que equivalen al 15% del total de que existen en el país.⁵

5 El Informe de Resultados de la Métrica de Gobierno Abierto 2019 describe la metodología empleada, donde, entre otras cuestiones, se explican las dos dimensiones mencionadas y las características de la muestra de sujetos obligados que el estudio definió. Es documento puede consultarse en: <https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/wp-content/uploads/2019/02/informeresultados.pdf>.

Conforme a sus resultados, el promedio nacional del Índice —construido en una escala de 0 a 1— fue en 2009 de 0.52, una cifra superada por los poderes judiciales tanto en el ámbito federal como en el local.⁶

Los datos específicamente relacionados con este segundo ámbito pueden apreciarse con claridad en la gráfica 5, donde se compara los resultados obtenidos por los poderes judiciales con los del resto de los sujetos obligados en cada una de las entidades. Ahí se aprecia, primero, que la media correspondiente a los poderes judiciales es mayor a la media general y, segundo, que existen diferencias importantes entre las entidades. Hay casos como los de Jalisco, Oaxaca, Nuevo León, entre otros, donde la media general superó a la referente a los poderes judiciales y otras más como Sonora, Guanajuato y Yucatán, donde los resultados de estos últimos fueron muy superiores a los obtenidos por el conjunto de sujetos evaluados en la entidad.

A partir de esta definición, la literatura ha agregado otras dimensiones sin siempre prestar atención a la especificidad de la función judicial. Por ejemplo, Chapman, Elena y Khanna (2018), suscriben la definición de la OCDE e introducen dos elementos: acceso a la justicia y empoderamiento legal. Por su parte, Jiménez-Gómez y Gascó-Hernández (2016) añaden las ideas de derecho a saber y escrutinio público, y Flores Bernal (2018), incorpora las nociones derecho a la información y gobernanza.

Cano y coautores (2015) destacan la construcción de mecanismos de justicia electrónica para aproximar el trabajo judicial de la ciudadanía. En la misma línea, Elena y van Schalkwyk (2019) elaboran indicadores basados en la accesibilidad, sustentabilidad, reutilización y no discriminación. Sandoval-Almazán y Valle-Cruz (2016) hacen un esfuerzo de evaluación semejante considerando horarios de sesión, la publicación de sentencias y datos estadísticos, así como la difusión de información básica como cargos, reseñas curriculares, entre otros. Markovic y Gostojic (2018) plantean que la justicia abierta consiste en juicios rápidos y públicos, con audiencias justas y públicas, previamente garantizadas por un tribunal independiente e imparcial y se concentra en los datos abiertos, es decir, en aquellos que cualquier persona puede usar, reutilizar y redistribuir. Finalmente, Valenzuela Suárez y coautores (2019) exploran diferentes aspectos de la transparencia y el acceso a la información en el poder judicial a través de aspectos relacionados con la corrupción, consejos de la judicatura, declaraciones patrimoniales, gobierno digital y usabilidad de los datos.

6 Durante el último lustro, desde la academia, las organizaciones internacionales y la sociedad civil, surgieron iniciativas para promover y analizar la adopción del gobierno abierto al interior la judicatura. La OCDE sostiene, por ejemplo, que la justicia abierta es “la extensión de los principios del gobierno abierto al campo de la justicia, y por lo tanto a su adaptación al marco contextual de la justicia utilizando los beneficios de la innovación y las TIC (Tecnologías de la Información y la Comunicación) en el día a día” (OCDE 2016, 247).

Una primera conclusión de la revisión de la literatura sobre justicia abierta es que este concepto ha pasado por un proceso de rápida difusión que hasta ahora ha sido acompañada por una aún incipiente sofisticación. En muchos casos, el concepto continúa padeciendo problemas de vaguedad al no ser suficientemente preciso sobre el fenómeno que pretende capturar. Esto, a su vez, hace bastante complejo identificar sus implicaciones empíricas o, dicho de otro modo, dificulta la posibilidad de observarlo en la realidad o de proponer medida para que esto ocurra.⁷ En los pocos años que han transcurrido desde su aparición en el debate público se han desarrollado perspectivas que le atribuyen características específicas, no todas asociadas al gobierno abierto. De cualquier modo, justicia abierta continúa siendo un concepto en disputa, no sólo en la deliberación académica sino en los propios foros institucionales. Esto, seguramente comenzará a aclararse en los próximos años como resultado de una mayor convergencia entre el trabajo académico y el discurso político. En cualquier caso, esta cuestión habla de la necesidad de que esta investigación construya un concepto propio y desde ahí defina la estrategia para evaluar lo que ocurre en México en la práctica.

En sintonía con lo anterior, es notable —aunque comprensible dada la vaguedad teórica alrededor del concepto— lo limitados que lucen aún los esfuerzos por estudiar empíricamente a la justicia abierta. Ciertamente, los trabajos empíricos son escasos, aunque gradualmente ha comenzado a surgir iniciativas interesantes. En el ámbito nacional, destaca la investigación de la organización de la sociedad civil Equis. Justicia para las Mujeres que enfoca en evaluar la apertura de los poderes judiciales de las 32 entidades federativas. La investigación tiene el mérito de profundizar en el vínculo entre lo conceptual y lo empírico, mediante el examen de aspectos vinculados a la publicación de sentencias, la participación ciudadana, y el presupuesto dedicado a labores de transparencia (Equis, 2019).⁸ El trabajo de la organización muestra un interés especial en la forma en que las autoridades judiciales definen y aplican el concepto de interés público a la hora de decidir el universo de sentencias y resoluciones que se publican. Conforme a un ejercicio de evaluación basado en diez criterios, el estudio muestra que todas las entidades obtuvieron resultados negativos pues ninguna entidad obtuvo al menos el 50% del puntaje máximo en una escala de cero a 100.

7 Sobre la discusión conceptual en ciencias sociales véase Schedler (2010).

8 Para la organización, la idea de justicia abierta está vinculada a la “transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana en la impartición de justicia (...) se trata de realizar un ejercicio democrático de participación ciudadana en y con los Poderes Judiciales Locales. Un ejercicio que permitiría evaluar y monitorear los procesos judiciales, evitar actos de corrupción, detectar problemas y mejorar el sistema para garantizar el acceso a la justicia. Esto supone el uso de las herramientas tecnológicas y apertura de datos para acercar la información a la ciudadanía, pero sobre todo, implicaría abrir canales de comunicación e información pública eficientes y garantizar mecanismos de participación ciudadana adecuados” (Equis, 2019, 8).

La Métrica de Gobierno o el estudio de Equis Justicia para las Mujeres constituyen esfuerzos encomiables por generar información precisa sobre el estado del gobierno abierto y la justicia abierta en México. En el caso del primero, sin embargo, la vocación por incluir al mayor número posible de sujetos obligados y la intención de arrojar resultados comparables para un volumen considerable de sujetos que desempeñan funciones de muy diversa índole dificulta que sus resultados capturen las especificidades de los diferentes tipos instituciones y organizaciones bajo análisis. Y en el caso del segundo, el énfasis que se pone en las sentencias hace que queden de lado diversos aspectos asociados a las labores no propiamente jurisdiccionales como las referentes a la carrera judicial y, en general, al resto de las que se relacionan con la función de gobierno judicial. En suma, el análisis de estos estudios y, en general, del resto de los aspectos incluidos en este primer capítulo revela la importancia de construir en el marco del Observatorio un diseño de investigación que permita examinar con detalle las características de las funciones que desempeñan las instituciones judiciales y que, al mismo tiempo, contribuya a crear puentes entre las cuestiones prescriptivas y descriptivas asociadas a la justicia abierta.

DISEÑO DE INVESTIGACIÓN

Una vez que en el capítulo previo se explicó la indeterminación de la que aún adolece la noción de gobierno abierto y la forma en que ello ha afectado a la idea de justicia abierta, el presente apartado expone la conceptualización que se construyó como parte de este proyecto, así como el diseño general de la investigación realizada para identificar prácticas de justicia abierta en el ámbito local. Conviene en este sentido enfatizar que uno de los retos principales que enfrentó el Observatorio fue generar una conceptualización que hiciera posible, primero, capturar la especificidad de las funciones que ejercen las instituciones judiciales y, segundo, realizar un análisis empírico sobre un tema que se encuentra aún en ciernes y que, por tanto, dificulta encontrar referentes normativos y prácticos.

Las páginas siguientes plasman el resultado del esfuerzo realizado para hacer frente a ese reto. El apartado se estructura en tres apartados: el primero se concentra en los aspectos teórico-conceptuales por lo cual expone la noción original de justicia abierta que se acuñó en el marco del Observatorio, así como una reflexión sobre cada una de las dimensiones que la componen; el segundo describe la estrategia para analizar a las 32 entidades de manera comparativa; y el tercero, precisa los criterios e indicadores para la identificación de prácticas concretas en la materia.

CONCEPTO Y DIMENSIONES

La función esencial de los tribunales es resolver conflictos sociales con base en el derecho existente (Shapiro 1981; Cotterrell 1992). La premisa detrás de ello es que, como terceros neutrales e independientes, tienen capacidad de dirimir con efectividad litigios que surgen entre dos partes en conflicto. Sin embargo, como lo ha documentado la literatura especializada, tanto los tribunales como las personas a cargo de la resolución de litigios, realizan diversas actividades no jurisdiccionales en temas como la mediación en casos determinados, la administración de los recursos de los tribunales, la realización de investigaciones especializadas en temas o áreas específicas, la difusión y capacitaciones de operadores jurídicos, entre otras (Garoupa y Ginsburg 2013; 2015).

Es claro entonces que la actividad de los tribunales como instituciones estatales y de los jueces como titulares de esas instituciones, no se reduce a la resolución de conflictos sino, por el contrario, involucra un abanico muy amplio de tareas. Respecto de México, por ejemplo, Cossío Díaz (1992) ha destacado que la Suprema Corte ejerce actividades administrativas relacionadas con el ejercicio de los recursos que le permiten realizar sus funciones sustantivas de carácter propiamente jurisdiccional. Una conceptualización adecuada de justicia abierta requiere, por tanto, considerar tanto a las funciones jurisdiccionales como a las no jurisdiccionales. Teniendo en cuenta esta consideración, en este proyecto se considera que la justicia abierta es:

Diagrama 1.

Justicia abierta: concepto, funciones y dimensiones

Concepto de justicia abierta:

La existencia de normas, políticas y capacidades institucionales que garanticen la transparencia, el acceso a la información y la participación ciudadana en las funciones jurisdiccionales y no jurisdiccionales que desempeñan las instituciones judiciales, en un marco de integridad y responsabilidad y mediante la innovación en el uso de tecnologías.



Fuente: elaboración propia.

Como se aprecia, el concepto distingue entre funciones jurisdiccionales y no jurisdiccionales, pero también entre normas, políticas y capacidades institucionales. El propósito de esta segunda distinción es subrayar que las autoridades estatales no sólo requieren de normas para conseguir determinados objetivos —la apertura de la justicia, en este caso— sino desarrollar políticas públicas que desdoblen esos objetivos en programas concretos de acción,⁹ así como contar con capacidades

9 Page (2006) distingue cuatro niveles de abstracción del término política pública: principios, líneas de acción, medidas concretas y prácticas. Con base en esa distinción, este trabajo considera que las políticas institucionales comprenden los tres primeros niveles.

institucionales para que esos programas se materialicen en la práctica.¹⁰ Ello, en el caso de las instituciones judiciales, es diseñar esas políticas públicas y contar con los recursos materiales, financieros y humanos necesarios para su instrumentación efectiva. Por otra parte, el concepto profundiza en los atributos destacados en la literatura especializada de las nociones gobierno abierto y justicia abierta, proponiendo en concreto que esta última está integrada por las cuatro dimensiones que se explican a continuación: 1) transparencia y acceso a la información, 2) participación ciudadana, 3) innovación en el uso de tecnologías e 4) integridad y responsabilidad.

Dimensión 1. Transparencia y acceso a la información

El concepto de gobierno abierto nació estrechamente asociado a la transparencia. Ésta continúa hoy en día siendo un componente toral del primero. Bien podría decirse que el gobierno abierto constituye el siguiente nivel de las expectativas y alcances que inicialmente se adjudicaron a la transparencia y el acceso a la información. Además, se asume que el acceso a la información debe constituir el piso mínimo sobre el cual el resto de los componentes de gobierno abierto se asientan, y sin el cual no es posible lograr una intervención real y efectiva de la ciudadanía. La dimensión planteada reúne dos conceptos: la transparencia y el acceso a la información. Ambos están entrelazados y son el primer atributo del concepto planteado de justicia abierta. En el debate sobre los significados de la transparencia, se precisa que una de sus dimensiones hace alusión al conocimiento público de información: “una empresa, una organización o un gobierno es transparente cuando mantiene un flujo de información accesible, oportuna, completa, relevante y verificable” (Cejudo, López Ayllón, y Ríos Cazares 2014, 18). Ahora bien, la transparencia se vincula con lo establecido en el artículo 6 constitucional que estipula lo siguiente sobre el acceso a la información pública:

Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es publica y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de

10 La idea de capacidades institucionales que se utiliza está basada en la noción de capacidades estatales utilizada en trabajos sobre la construcción y desarrollo del Estado desarrollados en diferentes disciplinas. Siguiendo la distinción de Chudnovsky (2015) sobre las tres dimensiones generales en que se ha empleado esa noción (capacidad fiscal, capacidad burocrática/administrativa y capacidad coercitiva), este documento considera que las capacidades institucionales aluden a la capacidad de las organizaciones públicas de proveer bienes públicos y servicios de manera eficaz y eficiente.

interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.

El acceso a la información es un derecho fundamental que establece la Constitución y que supone que cualquier ciudadano puede solicitar información a los órganos del Estado (López Ayllón 2009). Esto significa que la información generada por las instituciones públicas debe de ser accesible a los ciudadanos salvo en aquellos supuestos contemplados en la normatividad (LGTAIP, art. 4.). La LGTAIP establece a la accesibilidad como parte del principio de máxima publicidad. En este trabajo la transparencia y el acceso a la información se refieren a la publicidad, acceso de decisiones y formas organizativas del Poder Judicial de forma accesible y oportuna de las funciones jurisdiccionales y no jurisdiccionales. Esta dimensión implica que la información que genera el Poder Judicial en sus dos funciones debe ser pública y accesible para los ciudadanos bajo el principio de máxima publicidad.

Dimensión 2. Participación ciudadana

De acuerdo con la OCDE la participación se refiere al involucramiento de diversos grupos e individuos en el diseño, evaluación e implementación de un proyecto (OCDE 2016, 25). En el contexto del gobierno abierto, esto implica reconocer el valor de las contribuciones y la colaboración del gobierno con los ciudadanos, la sociedad civil y el sector privado para la creación de políticas públicas. Debe existir un compromiso del gobierno a valorar el input de los ciudadanos en el proceso de creación de políticas, así como una mayor responsabilidad por parte de los actores sociales para participar en las etapas de producción de políticas públicas.

La participación ciudadana en procesos jurisdiccionales y de gobierno judicial difiere de los mecanismos establecidos para el poder ejecutivo y el poder legislativo en una democracia constitucional. La participación ciudadana en la función jurisdiccional implica que las cortes y los jueces se nutran de información por distintos canales diferentes a los de los actores involucrados en el conflicto.¹¹ La información, argumentos o estudios científicos, las cortes la pueden solicitar mediante la presencia de científicos y expertos o le pueden llegar mediante figuras como el *amicus curiae*.

¹¹ Sobre el acceso a las cortes constitucionales y la participación ciudadana como instrumento de información para jueces, véase Ríos Figueroa (2016).

El objetivo es que la ciudadanía ofrezca a los jueces su visión y argumentos sobre la forma en la que deben o pueden resolver.

En este trabajo asumimos la particularidad de las funciones judiciales y consideramos que la ciudadanía puede participar mediante distintos mecanismos como las audiencias públicas, el *amicus curiae* y la consulta a científicos y expertos con el fin de ofrecer información relevante y significativa para la construcción de la decisión judicial. Por ejemplo, el *amicus curiae* o “amigo de la corte” es un recurso mediante el cual un sector de la sociedad o ciudadanos organizados presentan su opinión en un litigio del que no son parte pero que tienen interés en mostrar una preferencia o una postura para influir o participar en la decisión judicial (Collins Jr 2004). Uno de los rasgos distintivos de este instrumento jurídico es que se proporciona información adicional de carácter político, legal o científico sobre la problemática que enfrentan los jueces y se fortalecen y refuerzan argumentos presentados por alguna de las partes. Sobre todo, se pone énfasis en los grupos sociales o que pueden ser afectados con la decisión judicial.

En esta dimensión también tienen importancia las unidades administrativas de comunicación y vinculación, así como los buzones o herramientas para acercar a la sociedad a las instituciones judiciales. Su existencia es un indicador de la institucionalización de las políticas en materia de justicia abierta y de participación ciudadana porque buscan facilitar el contacto entre los ciudadanos y las instituciones. Finalmente, la identificación participación ciudadana en el gobierno judicial se centra en poner atención especial en la carrera judicial pues podría decirse que es el corazón de la labor que realizan los consejos judiciales. Esta se puede observar en experiencias de acompañamiento de organizaciones académicas y de la sociedad civil en proceso de reclutamiento y promoción de funcionarios de carrera judicial.

Dimensión 3. Innovación en el uso de tecnologías

El gobierno electrónico es el uso de las tecnologías de la información y la comunicación para mejorar la actividad gubernamental. Es una dimensión del gobierno abierto que nosotros utilizamos para caracterizar la justicia abierta. De acuerdo con la OCDE, para el año 2013, 173 de 190 países utilizan internet para prestar servicios gubernamentales (Mickoleit 2014). El desarrollo tecnológico de plataformas busca conectar a los ciudadanos con actividades gubernamentales y sobre todo hacer verdaderamente accesible la información, ampliar la oferta de servicios y obtener retroalimentación sobre su desempeño. Desde el año 2014 algunas de las plataformas tecnológicas más utilizadas por los gobiernos miembros de la OCDE son Twitter y Facebook. En el caso de los poderes ejecutivos 28 estaban en Twitter y 21

en Facebook. Ambas plataformas gradualmente han comenzado a utilizarse por los gobiernos locales para estar en comunicación con los ciudadanos (OCDE 2016). Es necesario precisar que el uso de estas plataformas tecnológicas no necesariamente implica que se esté generando un gobierno electrónico porque el gobierno electrónico va más allá de usar Twitter o Facebook. Aunque la justicia electrónica se encuentra dentro del paradigma del gobierno electrónico, en la actualidad no siempre existen explicaciones claras sobre la forma en que las tecnologías de la información y la comunicación deben emplearse al interior del sistema judicial. La literatura encuentra varias dimensiones que permiten analizar y evaluar la información que existe en las páginas de internet del poder judicial: 1) el desarrollo de sitios web; 2) los sistemas de información automatizan procesos y mejoran tareas burocráticas, 3) la introducción de tecnología para mejorar las políticas y la gobernanza. El uso de internet plantea una serie de retos tecnológicos y problemas para las funciones del poder judicial. Una pregunta fundamental es cómo generar mecanismos de transparencia y acceso a la información mediante el uso de nuevas tecnologías y el acceso a internet.

En esta dimensión se puede apreciar las capacidades institucionales del poder judicial. Por ejemplo, Valenzuela y coautores (2019) comparan el acceso a la información judicial en los países de América Latina desde el sistema de justicia y el Ministerio Público —institución que, a diferencia de México, en algunos países de la región se inserta dentro del poder judicial— utilizando 10 indicadores sobre las páginas web.¹² En su estudio México figura entre las posiciones más bajas en información disponible en internet sobre el poder judicial. Mientras países como Chile y Costa Rica se encuentran a la vanguardia de la región. Hay aspectos —como la existencia de una página web y su membresía abierta— en que la mayoría de los países tienen puntajes altos, lo que indica que es una práctica ya estandarizada de los poderes judiciales. Sin embargo, hay otros aspectos como la declaración de patrimonio de los jueces que parecen tener un puntaje bajo en todos los países, es decir, que están lejos de ser una práctica normal.

12 Los criterios que se utilizaron para evaluar la información del sistema judicial son: PJ1) la existencia de una página web y sus características informacionales básicas; PJ2) La publicación y actualización de las sentencias de las diferentes cortes que componen el Poder Judicial; PJ3) La publicación y actualidad de los reglamentos institucionales; PJ4) La publicación de las estadísticas de funcionamiento de la institución, principalmente la relativa al manejo de las causas, la constancia y actualidad con que esto se desarrolla; PJ5) La publicación de la agenda de los diferentes tribunales; PJ6) La publicación de los recursos con que cuenta la institución, tanto físicos como materiales y humanos; PJ7) La publicación del presupuesto dispuesto y su ejecución del año en curso y anteriores; PJ8) La publicación de información respecto a los funcionarios de diversos rangos, como el salario, curricular, patrimonio y temas disciplinarios; PJ9) La publicación de los concursos y licitaciones que haga la institución; y finalmente; PJ10) El régimen de acceso en la página, que refiere a qué tan público y universal es el acceso a esta y su información.

A nivel general, de acuerdo con la información revisada por Valenzuela y coautores (2019) la mayoría de los países diseñan las tecnologías de la información y la comunicación en los poderes judiciales que sólo cumplen con la obligatoriedad de la norma general de transparencia, lo cual implica, una simple generación de páginas web que publican ciertos contenidos tanto administrativos como jurisdiccionales que no permiten establecer cursos de acción directa entre los tribunales y la ciudadanía. En América Latina la mayoría de los sitios web de los poderes judiciales fueron diseñados para resolver necesidades de información interna, en otras palabras, para comunicarse entre jueces, secretarios y personal de la corte. Esto habla de la necesidad y conveniencia de que la información disponible no se oriente sólo al consumo interno sino trata de llegar a la sociedad en su conjunto.

Dimensión 4. Integridad y responsabilidad

De acuerdo con Transparencia Mexicana y el Banco Mundial, la integridad es: “establecer y materializar los distintos requerimientos necesarios para que cada servidor público desarrolle sus funciones de manera proba, observando en todo momento las reglas establecidas por la ley y sin perder de vista que sus funciones le son inherentes a un compromiso con la sociedad” (Transparencia Mexicana e Instituto del Banco Mundial 2014, 13). Generar un marco de integridad en el Poder Judicial en la función jurisdiccional busca evitar actos de corrupción entre el personal que elabora las sentencias y los actores que dirimen conflictos, es decir evitar sobornos o cuotas por agilizar trámites y decisiones que violan procedimientos formales para obtener un beneficio privado o incluso generar sentencias para favorecer determinados intereses (Gloppen 2013; Ríos-Figueroa 2012).

El marco de integridad también busca evitar actos de corrupción internamente que tienen que ver directamente con el gobierno judicial que administra los bienes y servicios y se hace cargo de las contrataciones. Es necesario que los nombramientos sean procesos claros e íntegros y que lo mismo ocurra respecto de la duración en el cargo, el ascenso laboral y las sanciones, de modo que ninguno de ellos esté marcado por intereses propios o que se busque obtener algún beneficio particular mediante estos trámites y procesos (Gloppen 2013). Ahora bien, cuando la integridad es débil en los poderes judiciales es probable que se trastoque el estado de derecho porque la imparcialidad en la aplicación de la ley estaría sesgada en favor de determinados intereses (Ratner 2016). Las personas que laboran en los poderes judiciales deben estar sujetas a controles legales y administrativos que impidan el abuso, frenen posibles conflictos de interés y prevengan actos de corrupción. Además, tal y como ocurre en el resto de las

instituciones estatales, es necesario que cuenten con procedimientos claros y públicos para la eventual sanción de conductas inapropiadas.

Partiendo de esta premisa, se propone como cuarta dimensión analizar la integridad y responsabilidad judiciales. La importancia de incluir la integridad como una dimensión de la justicia abierta es evitar que los jueces y los actores involucrados en el gobierno judicial obtengan beneficios privados de su función (Transparencia Mexicana e Instituto del Banco Mundial 2014). Y sobre todo se debe tener claro que una democracia constitucional donde el poder político está limitado en beneficio de los ciudadanos, el poder judicial juega un papel relevante en la lucha contra la corrupción, por lo que es fundamental que los actores judiciales se conduzcan en un marco de integridad.

ESTRATEGIA DE COMPARACIÓN

Una vez precisado el concepto de justicia abierta que se construyó para este proyecto, es turno de explicar por qué se consideró conveniente realizar una investigación de carácter comparativo y, con base en ello, señalar cuál fue la estrategia que se definió en específico para realizar esa comparación. La razón fundamental para comparar al caso mexicano derivó de la necesidad de contar con referentes que permitieran conocer dónde se ubica frente a las experiencias de otras naciones. En otras palabras, estudiar a México de manera aislada supondría serias dificultades para comprender con precisión los avances que el Poder Judicial de la Federación ha logrado, así como para identificar los retos que tiene por delante. Por ello se optó por diseñar y aplicar una estrategia que hiciera posible analizar la experiencia mexicana frente a las de países con características similares en términos sociodemográficos y de arquitectura institucional. La comparación es una de las herramientas principales de las ciencias sociales y el derecho ya que brinda la posibilidad de describir casos específicos con profundidad, construir clasificaciones y tipologías, comprobar hipótesis o bien realizar predicciones (Landman 2002).¹³ A todo esfuerzo de comparación subyace el interés de controlar las generalizaciones que pueden extraerse observando un caso o un conjunto de casos (Sartori 1994). El número

13 La descripción permite analizar detalladamente las características de los objetos de estudio; la construcción de tipologías y clasificaciones ayuda a identificar diferencias y similitudes y a reducir la complejidad que distingue a la realidad social; la verificación de hipótesis hace posible explicar los factores que causan determinados fenómenos y, de este modo, a construir teoría; finalmente, la predicción permite hacer pronunciamientos probabilísticos sobre los fenómenos y procesos que ocurrirán en el futuro.

de casos analizados fue por un largo tiempo el criterio que utilizó para distinguir a los estudios comparados de otro tipo de investigaciones. Esto ha cambiado en las últimas décadas como resultado en gran medida de la reflexión metodológica sobre selección de casos y criterios de análisis. En la actualidad, los estudios comparados pueden clasificarse en tres categorías generales: a) de muchos casos o *N grande*, b) de pocos casos o *N pequeña* y c) estudios de caso (2002).

Dentro de la primera categoría se inscriben las investigaciones que analizan muestras representativas de poblaciones más amplias y buscan aislar los efectos de una variable por medio de herramientas estadísticas. Este método tiene la ventaja de limitar el sesgo de selección y la posibilidad de identificar relaciones causales susceptibles de generalización. Dado que los resultados de la comparación de muchas observaciones buscan ser aplicables a un gran número de casos y circunstancias, los conceptos utilizados suelen ser más abstractos y, por tanto, la información que proveen suele ser general. La segunda categoría se caracteriza por analizar muestras no representativas del universo de casos (Landman 2002).

Esta modalidad ofrece un contexto más amplio de cada unidad que la comparación de muchos países lo cual propicia la construcción de conceptos menos abstractos. Como la investigación se enfoca en casos específicos y no en variables, existen mayores probabilidades de hacer una selección sesgada y, por tanto, de que las inferencias de la investigación sean menos confiables. Finalmente, la tercera categoría son los estudios de caso que, aunque dificultan la obtención de inferencias generalizables, tienen la ventaja de hacer posible explorar con profundidad una observación o proceso específico, y así, confirmar o generar nuevas teorías (Landman 2002).

Para el desarrollo del OBSERVATORIO DE JUSTICIA ABIERTA en el ámbito local se optó por una estrategia *N-grande* que incluye a todas las entidades federativas. Esta decisión se sustenta principalmente en que, pese a la abstracción que caracteriza al concepto de justicia abierta, existen características que lo hacen comparable. Esto mismo ocurre con las entidades federativas que, por pertenecer a un mismo país, también resultan idóneas para la aplicación de un ejercicio comparativo. Vale la pena subrayar que el OBSERVATORIO DE JUSTICIA ABIERTA no busca comprobar una hipótesis causal, sino aplicar la metodología a diferentes casos para comprobar su utilidad. Así, estos criterios resultan suficientes para realizar una comparación que brinde información para contribuir a que se establezcan parámetros comunes para las entidades.

CRITERIOS E INDICADORES

Hasta ahora se han explicado el concepto, las dimensiones y la estrategia de comparación utilizadas en el estudio, pero no los criterios e indicadores específicos para la identificación de prácticas de justicia abierta. Ese es precisamente el objetivo de esta sección. Los conceptos son teorías sobre un fenómeno, abstracciones de la realidad con consecuencias empíricas (Schedler 2010). El concepto de justicia abierta que se presentó previamente tiene cuatro dimensiones de acuerdo con la discusión teórica sobre el gobierno abierto (transparencia y acceso a la información, participación ciudadana, innovación en el uso de tecnologías e integridad y responsabilidad). El concepto es aplicable al conjunto de atribuciones —jurisdiccionales y no jurisdiccionales— de las instituciones judiciales. Sin embargo, para analizar sus implicaciones observables (indicadores) se optó por enfocar la investigación a aspectos de las arquitecturas institucionales que han separado el ejercicio de la función jurisdiccional que ejercen los órganos de cierre de los sistemas jurídicos locales, del ejercicio de la función de gobierno judicial, vinculada a la administración de la carrera judicial, así como a la vigilancia y disciplinas de los órganos inferiores a esos tribunales de cierre. De este modo, el análisis sobre la justicia abierta se enfocó en determinar la existencia de información que revele la instrumentación de prácticas vinculadas a hacer efectivas la transparencia, el acceso a la información y la participación ciudadana tanto en la función jurisdiccional de los tribunales superiores y supremos, como en la de gobierno judicial de los consejos judiciales, en un marco de integridad y responsabilidad y mediante la innovación en el uso de tecnologías.

Este apartado se concentra en la revisión de la existencia de información que revele la instrumentación de prácticas tanto en la función jurisdiccional como en la de gobierno judicial de los consejos judiciales, en un marco de integridad y responsabilidad y mediante la innovación en el uso de tecnologías. La premisa detrás de ello es que la identificación de prácticas es una mejor estrategia en términos jurídicos, metodológicos y de política pública, que la evaluación del cumplimiento. Esto es así en términos jurídicos por el breve periodo que ha transcurrido desde la formalización de los principios de gobierno en el orden jurídico nacional y las características de las facultades de los organismos garantes antes referidos. En términos metodológicos la estrategia es adecuada por las enormes dificultades que supondría evaluar el cumplimiento de una noción —justicia abierta— que no se encuentra formalmente contenida en la ley. Finalmente, en términos de política pública, resulta más constructivo investigar lo que se está aplicando en la práctica, de manera que sea posible construir un marco de referencia sustentado en evidencia que sirva como insumo

para los tomadores de decisiones. Eso cobra aún mayor sentido si se tiene en cuenta que la intención expresa del INAI fue que el OBSERVATORIO explorase lo que ocurre específicamente en tribunales superiores y consejos de la judicatura.

De este modo, siguiendo lo dicho en el apartado previo respecto de la progresiva configuración de arquitecturas institucionales donde las funciones jurisdiccionales y de gobierno están separadas orgánicamente, este trabajo se concentra en el análisis de las prácticas de justicia abierta adoptadas por: 1) los órganos de mayor jerarquía en el ejercicio de la función jurisdiccional, es decir, en la resolución de litigios e interpretación normativa; y 2) los órganos de gobierno judicial en el ejercicio de sus funciones de administración de la carrera judicial y de vigilancia y disciplina de los órganos inferiores.

Ahora bien, la investigación de “buenas prácticas” o “mejores prácticas” no es una cuestión nueva para las ciencias sociales y otras disciplinas. De hecho, la producción académica sobre este tema ha crecido de manera notable en las décadas más recientes (Bardach 1994, Marc-Aurele, y Wu 2004; Vesely 2011). Pese a que esto ha ocurrido en diversos campos de conocimiento, los ejercicios en la materia no siempre precisan con suficiente claridad por qué determinadas prácticas merecen ser calificadas como “buenas” “mejores”, y otras no.

Más que ofrecer una calificación de prácticas, esta investigación busca identificar a aquellas prácticas en las que se adviertan esfuerzos por materializar aspectos vinculados a las cuatro dimensiones de justicia abierta antes descritas. La razón para orientar el trabajo en esta dirección deriva del poco tiempo que ha transcurrido desde el inicio de la difusión mundial de la idea de gobierno abierto y, particularmente, desde su incorporación a la legislación nacional. Por lo breve de este lapso, resulta conveniente identificar prácticas desde un enfoque dicotómico o binario en lugar de intentar jerarquizar las prácticas identificadas de modo que fuese posible calificarlas como “mejores”, “buenas” o “malas”.

Con todo, fue necesario construir una estrategia clara que permitiera realizar ese ejercicio de identificación. Bretschneider y coautores (2004) sostienen que para identificar prácticas es necesario que se cumplan tres condiciones: [1] la existencia de una acción de una organización específica, [2] un ejercicio comparativo y [3] un vínculo entre la acción y un fin determinado. En el caso del OBSERVATORIO, esas condiciones corresponden a: [1] acciones emprendidas por los poderes judiciales, [2] el ejercicio comparativo involucra instituciones judiciales con funciones análogas, y [3] el vínculo entre la acción y los fines está determinado por la asociación de dichas acciones con las cuatro dimensiones de la justicia abierta.

Las acciones que emprenden los poderes judiciales son de muy diversa índole y pueden observarse de maneras diversas: acudiendo de manera física a sus oficinas, entrevistando a funcionarios y usuarios del sistema de justicia, leyendo las sentencias que emiten, entre otras. Por tratarse de una investigación comparativa que se desarrolló en un tiempo específico, se optó por observar dichas prácticas a partir de la información disponible en las páginas de internet de los 32 poderes judiciales locales. Ello brindó además la posibilidad de emplear fuentes análogas y, por tanto, de evitar sesgos derivados de la proximidad física a dichas instituciones.

La identificación consistió en revisar, durante la segunda quincena de septiembre de 2019, las páginas de internet a fin de precisar si la información disponible permitía inferir que la institución correspondiente se encuentra realizando esfuerzos por instrumentar —explícita o implícitamente— prácticas de justicia abierta en sus cuatro dimensiones. Para cada dimensión se eligieron indicadores relacionados con temas específicos que resultan fundamentales para comprender si los esfuerzos de apertura están relacionados con aspectos fundamentales del ejercicio de las funciones jurisdiccionales y de gobierno judicial.

La estrategia de identificación dicotómica o binaria brindó además la posibilidad de saber en qué instituciones sí existe evidencia de la aplicación de prácticas y cuáles no. Y ello a su vez, permitió calcular para cada institución en qué proporción de los indicadores bajo análisis se encontró esa evidencia y, por tanto, ofrecer una mirada agregada.

La idea fue no sólo contar con información que hiciera posible ofrecer una imagen de lo que ocurre en cada dimensión. El siguiente cuadro resume los indicadores para cada dimensión, las instituciones a las que aplica cada uno de ellos, así como los criterios de identificación y valores asignados.

Cuadro. 1
Prácticas de justicia abierta
Indicadores y criterios para su identificación

Indicador	Criterios de identificación y valores asignados
DIMENSIÓN 1: TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN	
<p>Publicación de acuerdos. La posibilidad de contar con información que dé cuenta de las decisiones de los órganos jurisdiccionales es fundamental para la transparencia y el acceso a la información. Por ello la primera cuestión a la que se puso atención.</p>	<p>1= Se identificaron en la página de internet de la institución acuerdos relacionados con decisiones jurisdiccionales del tribunal superior o supremo (al menos del órgano pleno) . 0= En todos los demás casos</p>
<p><i>Publicación de sentencias</i></p> <p>La posibilidad de contar con información que dé cuenta de las decisiones de los órganos jurisdiccionales es fundamental para la transparencia y el acceso a la información. Esto es particularmente relevante en el caso de las sentencias pues son los documentos que plasman los resultados de las labores de resolución de conflictos jurídicos e interpretación normativa de los tribunales.</p>	<p>1= Se identificaron en la página de internet de la institución sentencias en texto completo (al menos del órgano pleno). 0= En todos los demás casos.</p>
<p><i>Publicación de criterios jurisprudenciales</i></p> <p>En el sistema jurídico mexicano no todas las sentencias constituyen precedentes vinculantes o jurisprudencia obligatoria. En el ámbito federal existe un complejo sistema de creación, publicación y difusión de criterios jurisprudenciales que determina cuáles son efectivamente vinculantes y cuáles persuasivos. Teniendo en cuenta esas características, se buscó conocer si los poderes judiciales publican criterios jurisprudenciales o relevantes, independientemente de la publicación que hacen de las sentencias.</p>	<p>1= Se identificó en la página de internet de la institución la publicación de criterios jurisprudenciales. 0= En todos los demás casos.</p>

Indicador	Criterios de identificación y valores asignados
<p>Sesiones del tribunal superior</p> <p>Las sentencias y acuerdos plasman los resultados de las decisiones de los órganos judiciales, pero no necesariamente brindan información sobre el proceso que llevó a esas decisiones, incluidas las sesiones en las que éstas se tomaron. Con la inclusión de esta categoría se pretende precisar si existe apertura en cuanto a la información de esas sesiones.</p>	<p>1=Se identificaron en la página de internet de la institución actas, transcripciones o videgrabaciones de las sesiones de los órganos jurisdiccionales.</p> <p>0= En todos los demás casos.</p>
<p>Información curricular</p> <p>La justicia abierta no sólo tiene que ver los procesos jurisdiccionales y sus resultados, sino con saber quiénes son las personas que controlan esos procesos, interpretan la ley y toman las decisiones judiciales. Y esto mismo ocurre con los consejos judiciales en las entidades en los que existen.</p>	<p>1= Se identificó en la página de internet de la institución información curricular de los integrantes del tribunal superior o supremo y, en su caso, del consejo judicial.</p> <p>0= En todos los demás casos.</p>
<p>Publicación de decisiones del órgano de gobierno judicial</p> <p>Conocer la labor de los consejos judiciales como órganos de gobierno judicial requiere acceder a las decisiones que estos toman. Por ello se consideró relevante comprender, en las 32 entidades donde esos consejos existen, si las decisiones plasmadas en acuerdos, resoluciones u otros documentos son accesibles para la ciudadanía.</p>	<p>1= Se identificaron en la página de internet de la institución documentos en texto completo (acuerdos, resoluciones, convocatorias, lineamientos) que den cuenta de las decisiones del órgano de gobierno judicial o sus comisiones.</p> <p>0= En todos los demás casos.</p>
<p>Sesiones del órgano de gobierno judicial</p> <p>De manera análoga a lo planteado respecto de los órganos jurisdiccionales, el ejercicio busca saber si hay información sobre las sesiones celebradas por los consejos judiciales.</p>	<p>1=Se identificaron en la página de internet de la institución actas, transcripciones o videgrabaciones de las sesiones del órgano de gobierno judicial o sus comisiones.</p> <p>0= En todos los demás casos.</p>

Indicador	Criterios de identificación y valores asignados
<p><i>Integración de órganos inferiores</i></p> <p>Los órganos de gobierno judicial tienen entre sus funciones administrar y supervisar a los órganos inferiores a los tribunales superiores. Una cuestión fundamental en materia de transparencia y acceso a la información es saber cuáles son esos órganos inferiores y cómo están integrados.</p>	<p>1=Se identificó en la página de internet de la institución información que dé cuenta de la integración de los órganos jurisdiccionales inferiores que se encuentran bajo la jurisdicción del órgano de gobierno judicial.</p> <p>0= En todos los demás casos.</p>
<p><i>Procesos de reclutamiento y promoción en la carrera judicial</i></p> <p>Una de las atribuciones primordiales de los consejos judiciales es administrar la carrera judicial. Esa labor pasa por controlar los procesos mediante los que se recluta y promueve a las personas que forman parte de la carrera judicial. Para conocer si hay apertura en esta materia, se buscó información sobre esos procesos, incluidas convocatorias y resultados.</p>	<p>1= Se identificaron en la página de internet de la institución documentos expedidos por el órgano de gobierno judicial relacionados con los procesos de reclutamiento y promoción de los funcionarios de carrera judicial.</p> <p>0= En todos los demás casos.</p>
<p><i>Resultados de visitas e inspecciones a órganos inferiores</i></p> <p>El ejercicio de la función de administración de la carrera judicial no se restringe a llevar a cabo procesos de reclutamiento y promoción, sino que abarca también actividades de vigilancia y disciplina. A fin de comprender si los poderes judiciales dan cuenta específicamente de sus actividades de vigilancia, se consideró oportuno revisar si ponen a la disposición de la sociedad información sobre ellas.</p>	<p>1= Se identificaron en la página de internet de la institución documentos que presenten los resultados de la visitas o inspecciones realizadas por el órgano de gobierno judicial a los órganos inferiores.</p> <p>0= En todos los demás casos.</p>
<p><i>Sanciones a funcionarios de carrera judicial</i></p> <p>En complemento al indicador anterior, es fundamental saber si posible conocer los resultados de las tareas disciplinarias a cargo de los órganos de gobierno judicial. La revisión efectuada pretendió identificar información sobre los funcionarios sancionados de forma interna por el propio poder judicial.</p>	<p>1= Se identificó en la página de internet información sobre los funcionarios de carrera judicial que han sido objeto de sanciones disciplinarias.</p> <p>0= En todos los demás casos.</p>

Indicador	Criterios de identificación y valores asignados
DIMENSIÓN 2: PARTICIPACIÓN CIUDADANA	
<p>Regulación interna sobre amicus curiae.</p> <p>La figura de <i>amicus curiae</i> permite a las personas ajenas a los litigios ofrecer información que puede resultar relevante para las instancias jurisdiccionales. Esta característica hizo conveniente indagar si esa figura se aplica o no. El ejercicio no pretende analizar experiencias concretas, sino la existencia de regulaciones expedidas por los propios poderes judiciales en la materia. La idea detrás ello es que la existencia de dichas regulaciones es un indicador de la institucionalización de esta práctica.</p>	<p>1= Se identificaron en la página de internet de la institución normas internas (acuerdos, reglamentos, lineamientos) que regulen la figura de amicus curiae.</p> <p>0= En todos los demás casos.</p>
<p>Regulación sobre expertos y científicos</p> <p>Una práctica común de los tribunales es apoyarse en especialistas en los procesos de resolución de litigios. Los peritos son probablemente la figura más utilizada. En México y otros países también se ha consultado a expertos y científicos sobre cuestiones que requieren de su conocimiento especializado. Dada su relevancia, se consideró oportuno saber si esas figuras están institucionalizadas en la normativa interna de las instituciones.</p>	<p>1= Se identificaron en la página de internet de la institución normas internas (acuerdos, reglamentos, lineamientos) que regulen la participación de peritos, expertos o científicos en auxilio en la resolución de asuntos judiciales.</p> <p>0= En todos los demás casos.</p>
<p>Unidades administrativas de comunicación o vinculación social</p> <p>Toda autoridad tiene la responsabilidad de comunicar con oportunidad sus labores y construir políticas de vinculación con la sociedad. Una forma de saber si esa responsabilidad se encuentra institucionalizada es observando si cuentan con áreas específicamente dedicadas a la comunicación o vinculación social.</p>	<p>1= Se identificó en la página de internet de la institución información que dé cuenta de la existencia de unidades administrativas dedicadas a la comunicación y vinculación social.</p> <p>0= En todos los demás casos.</p>

Indicador	Criterios de identificación y valores asignados
<p>Buzones o herramientas de contacto</p> <p>Los poderes judiciales requieren de herramientas que faciliten el contacto con la ciudadanía. Esas herramientas son fundamentales para hacer consultas, presentar quejas o plantear sugerencias. Reconociendo su importancia, se consideró conveniente saber qué poderes judiciales cuentan efectivamente con ellas.</p>	<p>1= Se identificaron en la página de internet de la institución buzones o herramientas que permitan a la ciudadanía ponerse en contacto con la institución.</p> <p>0= En todos los demás casos.</p>
<p>DIMENSIÓN 3: INNOVACIÓN EN EL USO DE TECNOLOGÍAS</p>	
<p>Sistemas de consulta de decisiones y sentencias</p> <p>La posibilidad de acceder decisiones y sentencias es decisiva no sólo en el escrutinio público de la actividad judicial sino en la propia práctica jurídica. Ese impacto depende en gran medida de las modalidades de acceso a esos documentos pues no es lo mismo poder acceder en línea a listados de sentencias que contar con sistemas donde éstas puedan localizarse y consultarse de forma sencilla. Teniendo en cuenta lo anterior, se consideró necesario conocer si los poderes judiciales cuentan con sistemas electrónicos de consulta sentencias y decisiones judiciales.</p>	<p>1= Se identificaron en la página de internet de la institución sistemas o herramientas electrónicas de consulta de decisiones y sentencias.</p> <p>0= En todos los demás casos.</p>
<p>Estadísticas judiciales</p> <p>Comprender la labor de los tribunales no sólo requiere de tener acceso a sus decisiones sino también comprender en forma agregada los resultados de su actividad. Para conocer las prácticas en esta materia, se analizó si las instituciones cuentan con información estadística, independientemente de lo que precisen las normas en la materia.</p>	<p>1= Se identificaron en la página de internet de la institución secciones especializadas en estadística judicial o información estadística sobre procesos jurisdiccionales.</p> <p>0= En todos los demás casos.</p>

Indicador	Criterios de identificación y valores asignados
<p><i>Transmisión de sesiones vía internet</i></p> <p>La transmisión de sesiones vía internet es una práctica que algunos tribunales han institucionalizado. Algunos especialistas han destacado sus efectos negativos en la calidad de las deliberaciones y los procesos de toma de decisión.¹⁴ Con todo, considerando el potencial impacto en materia de transparencia y lo que revela sobre el uso de herramientas tecnológicas por parte de los poderes judiciales, se consideró conveniente evaluar si estos transmiten a través de internet sus sesiones.</p>	<p>1= Se identificó en la página de internet de la institución información que dé cuenta de la transmisión de sesiones vía internet.</p> <p>0= En todos los demás casos.</p>
<p><i>Herramientas para promover o dar seguimiento a litigios.</i></p> <p>La posibilidad de presentar litigios vía internet o de dar seguimiento a las distintas diligencias y actividades que se realizan respecto de ellos es una cuestión fundamental para la impartición de justicia en la actualidad. Es fundamental porque facilita el acceso a la justicia y contribuye a agilizar el trabajo de los tribunales. Para conocer las prácticas que existen en la materia se revisará si existe información que advierta la existencia de este tipo de herramientas.</p>	<p>1= Se identificaron en la página de internet de la institución herramientas que permitan presentar litigios vía electrónica o facilitan darles seguimiento por esa misma vía.</p> <p>0= En todos los demás casos.</p>
<p><i>Sistemas electrónicos relacionados con la carrera judicial</i></p> <p>Dado que la administración de la carrera judicial es un elemento esencial de la función de gobierno judicial, la utilización de herramientas tecnológicas en el ejercicio y difusión de las actividades en la materia también debe serlo. Partiendo esa premisa, el examen consistió en precisar si hay información que indique que esos sistemas existen.</p>	<p>1=Se identificaron en la página de internet de la institución sistemas electrónicos relacionados con las labores de reclutamiento y promoción de funcionarios de carrera judicial.</p> <p>0= En todos los demás casos.</p>

14 Al respecto véase el trabajo de Pou Giménez (2017).

Indicador	Criterios de identificación y valores asignados
<p>Uso de redes sociales</p> <p>Las redes sociales son una herramienta que facilita la interacción entre ciudadano y autoridades. Su uso habla del interés de las autoridades por ampliar los canales de comunicación con la sociedad, pero también de la convicción de hacerlo mediante modalidades asociadas a las nuevas tecnologías. Reconociendo el potencial de estas herramientas, se consideró conveniente conocer si los poderes judiciales hacen uso de tres redes específicas: Facebook, Twitter y Youtube.</p>	<p>0.333= Se identificó información que indique que existe una cuenta oficial de la institución en Facebook.</p> <p>0.333= Se identificó información que indique que existe una cuenta oficial de la institución en Twitter.</p> <p>0.333= Se identificó que indique que existe una cuenta oficial de la institución en YouTube.</p> <p>0= En todos los demás casos.</p>
DIMENSIÓN 4: INTEGRIDAD Y RESPONSABILIDAD	
<p>Códigos, lineamientos o guías sobre ética judicial</p> <p>La ética judicial es un aspecto al que en México se ha prestado atención desde hace tres lustros. En ello tuvo mucho que ver la expedición del Código de Ética del Poder Judicial de la Federación en 2004, y la del Código Iberoamericano de Ética Judicial en 2006. Una de las cuestiones que subyacen a estos documentos es la intención de promover conductas que garanticen la integridad de la función judicial. Reconociendo la importancia de esa conexión, el primer indicador al que prestó atención fue la existencia de códigos, lineamientos o guías en materia de ética judicial.</p>	<p>1= Se identificaron en la página de internet de la institución códigos, lineamientos o guías en materia de ética judicial.</p> <p>0= En todos los demás casos.</p>
<p>Regulación interna sobre impedimentos, recusaciones y excusas</p> <p>Uno de los aspectos en los que puede verse la promoción de la integridad es la existencia de instrumentos expedidos por los propios poderes judiciales que desarrollen las reglas establecidas en las leyes, particularmente en las que determinan la organización de la justicia en cada entidad. La segunda categoría analizada fue la existencia de esta clase de instrumentos.</p>	<p>1= Se identificaron en la página de internet de la institución normas internas que regulen impedimentos, recusaciones o excusas.</p> <p>0= En todos los demás casos.</p>

Indicador	Criterios de identificación y valores asignados
<p><i>Declaraciones patrimoniales</i></p> <p>La legislación mexicana establece obligaciones para que, a partir de determinados niveles, los funcionarios presenten declaraciones periódicas sobre su situación patrimonial. Dado que estas normas están estrechamente asociadas a los temas de esta dimensión, la exploración en este caso supuso identificar si efectivamente están publicadas esas declaraciones en las páginas de internet respectivas.</p>	<p>1= Se identificaron en la página de internet de la institución declaraciones de la situación patrimonial de los funcionarios que laboran en ella.</p> <p>0= En todos los demás casos.</p>
<p><i>Declaraciones de conflictos de interés</i></p> <p>Las disposiciones expedidas en los últimos años en materia anticorrupción contemplan la obligación de que los funcionarios públicos presenten declaraciones de conflictos de interés. Al momento en que se elaboró este proyecto, las instancias mexicanas responsables había emitido los formatos correspondientes. Con todo, como el OBSERVATORIO no busca evaluar el cumplimiento de la ley sino conocer prácticas en materia de justicia abierta, se consideró conveniente explorar si existen instituciones en otras naciones que ya aplican esta práctica.</p>	<p>1= Se identificaron en la página de internet de la institución declaraciones conflictos de interés de los funcionarios que laboran en ella.</p> <p>0= En todos los demás casos.</p>

Fuente: elaboración propia.

PRÁCTICAS DE JUSTICIA ABIERTA EN EL ÁMBITO LOCAL

Han transcurrido poco más de cuatro años desde la incorporación de la idea de gobierno abierto a la legislación mexicana. En este lapso se han expedido y reformado leyes federales y locales para plasmar las innovaciones que produjo la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. El carácter general de esa fue determinante para que el gobierno abierto fuese recogido en los nuevos ordenamientos. En la actualidad todos aluden a ese concepto y uno de ellos, además, hace referencia explícita a la justicia de abierta.¹⁵ Ni el gobierno abierto ni la justicia abierta son, pues, cuestiones ajenas en el ámbito local. Esto no quiere decir, sin embargo, que los principios que subyacen a esas nociones se encuentren plenamente enraizados en las instituciones judiciales. Y justamente por esta razón resulta oportuno analizar los avances que se han conseguido en este breve lapso, identificando en específico las prácticas que se han adoptado para materializar esos principios o que, pese a no estar estrictamente inspiradas en ellos, puedan ser consideradas como prácticas favorables a la justicia abierta.

Este apartado final presenta los resultados de la investigación que se realizó en el marco del OBSERVATORIO DE JUSTICIA ABIERTA 2019 para identificar este tipo de prácticas. La investigación involucró la revisión de las páginas de internet de los poderes judiciales de las 32 entidades federativas conforme al diseño de investigación descrito en la sección anterior. El fin último de este ejercicio es arrojar conclusiones útiles para saber lo que está ocurriendo en la actualidad y, a partir de ello, alimentar con evidencia a las tareas de diseño e instrumentación de política judiciales. El capítulo se organiza en tres apartados: el primero analiza la relación entre arquitectura institucional y la estructura de la información disponible en internet de cada uno de los poderes judiciales; el segundo expone los resultados en función de las cuatro dimensiones que conforman al concepto de justicia abierta que se utiliza en la investigación; y el tercero ofrece un balance general de los resultados agregados.

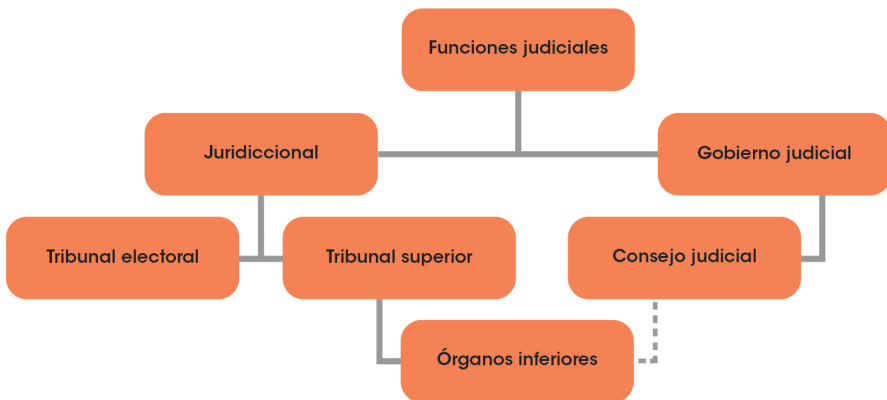
15 Se trata de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí, cuyo artículo 73 dispone a la letra lo siguiente: “[a]demás de lo señalado en el artículo anterior, El Congreso del Estado, el Poder Ejecutivo Estatal, el Poder Judicial de Estado, los organismos constitucionalmente autónomos, Los Gobiernos Municipales y demás sujetos obligados en el ámbito Estatal y Municipal, procurarán llevar a cabo las acciones necesarias a efecto de cumplir con los compromisos de la Alianza para el Gobierno Abierto, en el ámbito de sus competencias: I. Gobierno Abierto; II. Parlamento Abierto, y III. Justicia Abierta”. El texto completo está disponible en esta liga: [http://www.cegaipslp.org.mx/webcegaip2018.nsf/b18e997e9f98ccd38625823c005f961b/\\$FILE/DECRETO%202017.-.%20Ley%20de%20Transparencia%20\(09-MAY-2016\).pdf](http://www.cegaipslp.org.mx/webcegaip2018.nsf/b18e997e9f98ccd38625823c005f961b/$FILE/DECRETO%202017.-.%20Ley%20de%20Transparencia%20(09-MAY-2016).pdf).

ARQUITECTURA INSTITUCIONAL Y DISPONIBILIDAD DE INFORMACIÓN

Una de las tendencias más relevantes que se observan en el ámbito local en materia de arquitectura institucional es la creación de consejos judiciales. De hecho, como se mencionó en el apartado primero, 29 de las entidades cuentan en la actualidad con este tipo de instituciones, lo cual implica la existencia de arquitecturas institucionales que separan orgánicamente el ejercicio de las funciones jurisdiccional y de gobierno judicial. El diagrama 2 explica esta cuestión mostrando la forma en que se articulan esas dos funciones con esa arquitectura. Como se aprecia, la función jurisdiccional es desempeñada por los órganos que adjudican conflictos, es decir, los tribunales superiores, los órganos inferiores a ellos y los tribunales electorales no fueron analizados en este trabajo porque así lo consideró conveniente el INAI debido a las características de su regulación y al diseño mixto del método para la designación de sus integrantes. Por su parte, la función de gobierno judicial está a cargo o se desempeña con la participación de los consejos judiciales, en las entidades donde estos existen.

Diagrama 2.

Arquitectura institucional y ejercicio de funciones en los poderes judiciales locales



Fuente: elaboración propia.

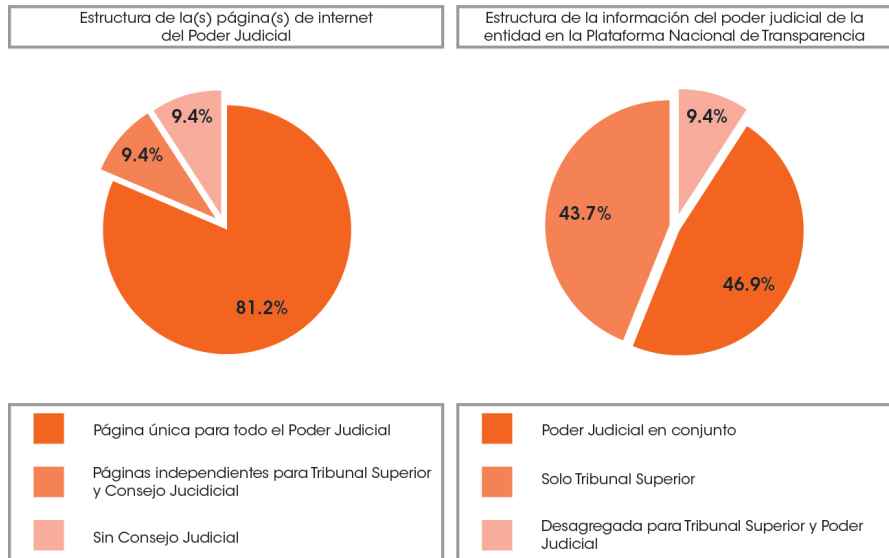
Los consejos tienen atribuciones respecto de los órganos inferiores a los tribunales superiores, no así sobre estos últimos cuya administración es competencia propia, tal y como ocurre en el ámbito federal con la Suprema Corte de Justicia y el Consejo de la Judicatura Federal. La comparación que se hizo de las entidades consistió, por tanto, en la revisión de las páginas de internet de las instituciones judiciales de las 32 entidades federativas. En las 29 entidades que cuentan con consejos, la revisión incluyó el registro de información referente a sus tareas de administración y vigilancia de los órganos inferiores, y en las tres restantes se basó en la información disponible en las páginas de los tribunales superior o del poder judicial en conjunto.

Uno de los hallazgos más importantes del estudio derivó precisamente de la exploración de la estructura de las páginas de internet, pues en la mayor parte de las entidades esa estructura no permite distinguir siempre y con toda claridad la información que corresponde a los consejos de la relativa a los tribunales superiores. Esto es así porque más del 80% de las entidades cuentan con una sola página para todo el poder judicial y no con páginas individuales para el tribunal y el consejo. Como se aprecia en la gráfica 6, este porcentaje aumenta a 90% cuando se suman los tres estados que no tienen consejos judiciales. De hecho, al momento en que se realizó esta exploración durante el mes de septiembre de 2019 existían únicamente tres entidades donde los consejos judiciales y los tribunales superiores contaban con páginas de internet independientes: Jalisco, San Luis Potosí y Yucatán.

Dado el énfasis que este estudio hizo en estudiar la apertura de los tribunales superiores y los consejos judiciales, buscó alternativas para acceder a información que permitiera analizar de manera independiente a esos dos tipos de instituciones en las 29 entidades en las que existen consejos judiciales. La mejor alternativa para realizar ese análisis fue consultar la Plataforma Nacional de Transparencia. Al revisar ese acervo, se identificó que en 43.7% de las entidades la información corresponde al poder judicial en conjunto, es decir, no hay información desagregada para tribunales superiores y consejos (ver gráfica 6). Y dado que en otro 46.9% la información corresponde exclusivamente a los tribunales superiores, sólo en tres entidades (9.4%) existen datos separados para consejos y tribunales.

Gráfica 6.

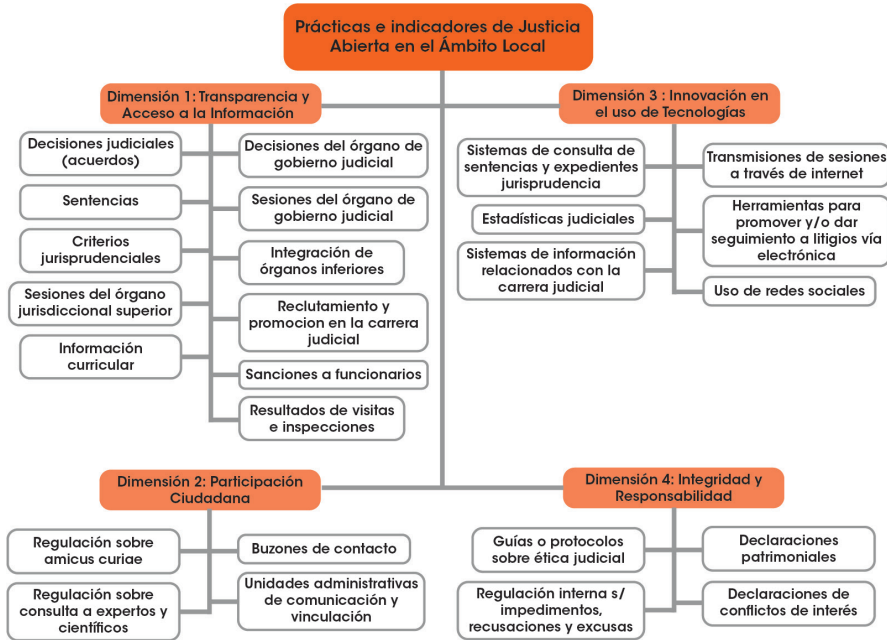
Estructura de la info. disponible en internet de los poderes judiciales locales



Fuente: elaboración propia.

En suma, el análisis de las páginas de internet y la Plataforma Nacional de Transparencia muestran las dificultades que enfrentan las personas interesadas al buscar información sobre el desempeño de los poderes judiciales, pues la forma en que está estructurada esa información no hace posible saber siempre, en todos los casos y con toda claridad si la información disponible corresponde al tribunal o al consejo. Esta cuestión afectó a este estudio ya que supuso limitaciones importantes para analizar de manera diferenciada a las funciones jurisdiccional y de gobierno judicial. Para hacer frente a esa limitación se diseñó una estrategia de investigación que permitió analizar de manera comparativa a todas las entidades a partir de criterios homogéneos. Esa estrategia se concentró en el análisis de las cuatro dimensiones de la justicia abierta, distinguiendo sólo cuando sea posible si la información corresponde al tribunal superior o al consejo judicial.

Diagrama 3. Prácticas e indicadores por dimensión



Fuente: elaboración propia.

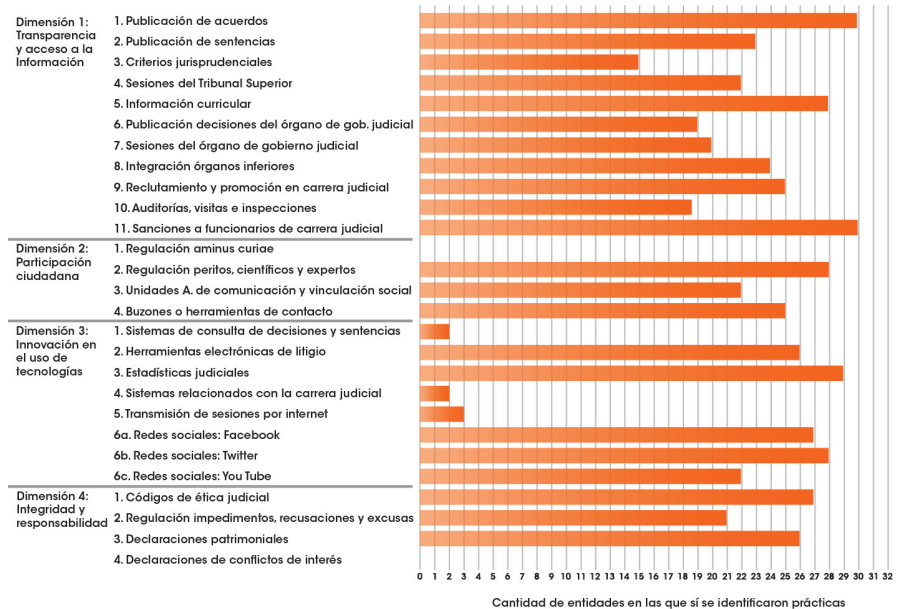
Una vez que se advirtió sobre los problemas que implicó para la investigación la forma en que está organizada la información disponible en internet de los poderes judiciales, es posible dar paso a la exposición de los resultados que se obtuvieron de la exploración de las prácticas de justicia abierta que han adoptado los poderes judiciales de las 32 entidades federativas. Para facilitar la comprensión del análisis que se presenta en las páginas siguientes, el diagrama 3 ilustra las categorías e indicadores considerados para cada dimensión, conforme al diseño de investigación descrito en el capítulo previo.

TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

La identificación de prácticas de justicia abierta en la dimensión transparencia y acceso a la información se realizó a partir de 11 categorías: 1) *publicación de acuerdos*; 2) *publicación de sentencias*; 3) *publicación de criterios jurisprudenciales*; 4) *sesiones del Tribunal Superior*; 5) *información curricular*; 6) *decisiones del órgano de gobierno judicial (consejos judiciales)*; 5) *sesiones del órgano de gobierno judicial*; 8) *integración de órganos inferiores*; 9) *procesos de reclutamiento y promociones en la carrera judicial*; 10) *sanciones a funcionarios de carrera judicial*; y 11) *resultados de visitas e inspecciones a órganos inferiores* (véase diagrama 3).

Gráfica 7.

Prácticas de justicia abierta por dimensión e indicador



Fuente: elaboración propia.

Como se aprecia en la gráfica 7, en ninguna de esas categorías se identificaron resultados positivos para todas las 32 entidades. En todo caso, las categorías en las que se observan mejores resultados son las relativas a la *publicación de acuerdos*, *información curricular* y *sanciones a funcionarios*. El que esto sea así tuvo mucho ver que

esas prácticas formen parte, en mayor o menor medida, de las obligaciones legales en materia de transparencia. De hecho, como se explicará a continuación, este fue un factor decisivo para que los resultados en esta dimensión sean en general positivos.

En cuanto a la *publicación de acuerdos*, destaca que sólo en dos casos no haya sido posible identificar información. Esto indica que se trata de una práctica que está por lo general institucionalizada, lo cual no quiere decir necesariamente que no existan diferencias notables y áreas de oportunidad. Y, en efecto, aunque la mayor parte de los poderes judiciales publican información sobre los acuerdos, la calidad de esa información y las modalidades de consulta varían de manera importante. Sobresalen en este sentido las experiencias de Aguascalientes y Chihuahua pues sus páginas de internet incluyen modalidades de búsqueda que facilitan la consulta. La principal área de oportunidad que se observa en cuanto a este tema se refiere a la posibilidad de que los usuarios puedan saber con precisión el universo de acuerdos accesibles a través de internet, lo cual supone que se brinde una explicación del conjunto de órganos jurisdiccionales cuyos acuerdos son consultables, así como el periodo al que estos corresponden.

Como se dijo en el capítulo previo, la *publicación de sentencias* es una práctica indispensable de justicia abierta pues de otro modo las personas no pueden conocer con claridad los resultados primordiales de la función de los tribunales: la adjudicación de conflictos jurídicos a partir de la interpretación del derecho vigente. En 23 de las 32 entidades analizadas se encontró información que muestra que esa publicación efectivamente se realiza. Lo primero que destaca en este caso no es el amplio número de entidades donde se identificaron sentencias sino que en nueve esto no sea así pese a las obligaciones que establecen las normas en la materia.¹⁶ Pero es aún más relevante el hecho de que en 11 de las 23 entidades las sentencias publicadas sean exclusivamente aquellas que los propios poderes judiciales consideraron de interés público y que en las 12 restantes no se pueda saber con precisión el universo al que corresponde la información consultable.¹⁷

16 Un ejemplo es el caso de Baja California Sur donde existe un hipervínculo que remite a un documento que se precisa que no hay información porque ésta se encuentra en proceso de creación. Otro ejemplo es Durango donde la página del poder judicial remite a la Plataforma Nacional de Transparencia y en la que el documento descargable precisa que la información no está disponible porque no se cuenta con un sistema electrónico.

17 El caso de Baja California sirve para ilustrar el problema del interés público pues cuando se consulta la información disponible en la Plataforma Nacional de Transparencia únicamente es posible identificar para el año 2019 un hipervínculo que a su vez remite a un mensaje que señala lo siguiente “[d]urante el periodo que se informa no se ha generado información en este rubro”.

Es claro entonces que la cifra sobre la *publicación de sentencias* resulta engañosa si no se acompaña de un análisis sobre los alcances de la información disponible. Dicho de otro modo, resultaría poco preciso decir que la práctica de publicar sentencias se encuentra extendida si las sentencias que se publican son una colección seleccionada por los propios órganos judiciales o bien un subconjunto indefinido del total de sentencias que emite el poder judicial. Esto, como se dijo previamente, no ha pasado desapercibido para organizaciones de la sociedad que han realizado ejercicio para evaluar el estado de la justicia abierta en el ámbito local.¹⁸ Los resultados obtenidos en este estudio coinciden de manera importante con esos ejercicios ya que advierten sobre la necesidad y conveniencia de que se publiquen todas las sentencias a través de medios físicos y electrónicos. Esta cuestión cobra aún mayor relevancia si se tiene en cuenta que en la actualidad se discute en el Congreso de la Unión una iniciativa que pretende hacer obligatorio para todos los tribunales publicar cada una de las sentencias que emiten.

Las áreas de oportunidad son enormes. De hecho, la posibilidad de que se formalice esa obligación hace que no sean sólo áreas de oportunidad sino una necesidad que posiblemente tendrá que atenderse en el corto plazo. La investigación realizada muestra que algunas entidades se encuentran en mejores condiciones para conseguir publicar todas las sentencias. La Ciudad de México es un ejemplo de ello pues de acuerdo con el texto de presentación de su Sistema Integral para Consulta de Resoluciones, la herramienta está integrada por más de 19 millones de documentos.¹⁹ Presumiblemente, ese dato no se refiere únicamente a sentencias sino abarca otro tipo de resoluciones. De cualquier modo, la existencia de un sistema con esas dimensiones de información indica que se cuentan con capacidades que facilitarían avanzar en la aplicación de las disposiciones que eventualmente se generen. De ser el caso, convendría que el Poder Judicial de la entidad evaluara la conveniencia de crear vías de acceso que, a diferencia de lo que ocurre en la actualidad, no impliquen costos para las personas usuarias.

Los resultados de la *publicación de criterios jurisprudenciales* indican que sólo 15 de las 32 entidades publican criterios jurisprudenciales en sus páginas de internet. Este dato debe tomarse con cautela pues en muchos de los casos en los que no se identificó información, las páginas correspondientes señalan que el poder judicial no genera jurisprudencia. Con todo, hay experiencias que conviene resaltar pues pueden resultar útiles para los poderes judiciales de las entidades cuyo

18 Destaca el estudio de la organización Equis. Justicia para las Mujeres al que ya se hizo mención (EJM 2019)

19 El texto puede consultarse en el siguiente enlace: <https://www.poderjudicialcdmx.gob.mx/sicor/>.

régimen jurídico sí contempla la emisión de jurisprudencia. Un de las más sobresaliente es la de Yucatán donde existe un sistema de precedentes que precisa para cada caso el órgano que lo emitió, un resumen del criterio sostenido, el asunto o asuntos donde quedó asentado ese criterio, y donde también se pueden consultar las sentencias correspondientes.²⁰

En cuanto a *las sesiones del tribunal superior o supremo* sobresale que 22 poderes judiciales cuentan con información y más aún, que 10 no cuentan con ella. Entre los casos donde sí hay información, los documentos disponibles son por lo general las actas de las sesiones. No obstante, hay entidades donde esas actas son acompañadas de transcripciones —la Ciudad de México, Nuevo León, Oaxaca, Sinaloa y Sonora son ejemplos de ello— y en otras más —Baja California y Chihuahua— de videograbaciones de las sesiones de sus respectivos órganos plenarios. La principal área de oportunidad en este rubro es extender la publicación de actas y transcripciones a las salas que conforman los tribunales y, eventualmente, a los órganos inferiores.

La *información curricular* es la quinta categoría que se examinó. En este caso los resultados son en general positivos gracias a, en buena medida, las obligaciones que establece la legislación. Sólo en cuatro de las 32 entidades no se encontró información de este tipo. En las 28 en que sí se identificó, la calidad de la información no siempre es la misma. En muchas de esas entidades la información está disponible exclusivamente en las secciones correspondientes a las obligaciones de transparencia, lo que implica que las personas tengan que acceder a esas secciones para consultarlas. Una práctica que conviene destacar es la adoptada por el Supremo Tribunal de Justicia de Sinaloa pues su página no sólo permite conocer con facilidad los nombres de las personas que lo integran sino también acceder a su información curricular.²¹

Antes se precisó que 29 de las 32 entidades federativas cuenta con consejos judiciales o de la judicatura y, por tanto, con órganos de gobierno judicial. En 20 de esas 29 se identificó la práctica de *publicar decisiones de esos consejos judiciales*. Al igual que en el caso de las decisiones jurisdiccionales, el principal problema que se observa en esta categoría es lo limitada que es la información disponible. En la mayor parte de las entidades es posible consultar un número pequeño de acuerdos que representa una porción menor del total de acuerdos que emiten los consejos. Esto ocurre inclusive en las páginas donde la información es de más fácil acceso porque existe una sección específicamente dedicada a presentarla.

20 El sistema se encuentra disponible en la siguiente liga: <https://www.poderjudicialyucatan.gob.mx/digestum/digestum.php?tab=7>.

21 La información puede consultarse en: <http://www.stj-sin.gob.mx/poderjudicial/magistrados>.

Coahuila es un buen ejemplo de esta situación pues cuenta con una sección denominada “Acuerdos del Consejo” donde hay hipervínculos para los cinco años más recientes.²² Cuando se accede al relativo a 2015 únicamente aparece listado un documento, el Acuerdo C-187-B/2015, relacionado con las percepciones de los servidores del Poder Judicial del estado. En el año 2016 aparecen 23 documentos, 19 en 2017, y otros 23 en 2018. Como puede inferirse de la lectura de la clave del acuerdo de 2015, ese no fue el único que emitió en el año, pero sí el único publicado en la sección especializada. Esto deja ver que la principal área de oportunidad en esta materia tiene que ver con poner a generar colecciones exhaustivas de los acuerdos y otras de decisiones de los consejos e incorporar herramientas que faciliten su localización y consulta a partir por ejemplo de búsquedas en texto completo.

Los resultados relacionados con las *sesiones del órgano judicial* son semejantes a los del rubro anterior pues de las 29 entidades que cuentan consejos judiciales, 20 sí publican este tipo de información. En esta séptima categoría la información es también limitada pues en la mayor parte de las entidades son listados de asuntos o actas lo que se publica. Y esa característica hace que destaquen entidades donde la información disponible también incluye transcripciones de las sesiones de los consejos y no sólo actas. Veracruz y Tabasco son dos buenos ejemplos.²³ En ambos casos la información es accesible a través de la sección de obligaciones de transparencia, desde donde se tienen que descargar archivos en formato de hoja de cálculo que contienen información general de las sesiones e hipervínculos que a su vez remiten a las transcripciones disponibles en internet.

No es difícil entonces entender los problemas que supone realizar un procedimiento que involucra no sólo tener que llegar a la sección de obligaciones de transparencia para encontrar la información sino descargar un archivo que luego remite a la página en la que ese archivo fue descargado. En los casos donde sí existe información, el reto es ampliar el número y modalidades en las que está disponible y generar estructuras fáciles de consulta. Y en los que aún no cuentan con ella, el desafío es doble pues no sólo requieren desarrollar herramientas de consulta sino contar con las capacidades institucionales necesarias para generar actas y, sobre todo, transcripciones de las sesiones.

22 La sección es accesible a través de la siguiente liga: <https://www.pjecz.gob.mx/consejo-de-la-judicatura/secretaria-de-acuerdos-del-consejo/acuerdos-del-consejo/>.

23 En el caso de Veracruz consúltese el siguiente enlace: <https://www.pjeveracruz.gob.mx/pjev/transparencia#/fraccion/57>. Y en el de Tabasco este otro: <http://tsj-tabasco.gob.mx/transparencia-ley-vigente/1273/CONSEJO-DE-LA-JUDICATURA/>.

Respecto al octavo tema analizado en esta dimensión, la *integración de los tribunales inferiores*, los resultados son reveladores pues no fue posible identificar información en una cuarta parte de las entidades. Dicho de otro modo, en las páginas de internet de uno de cada cuatro poderes judiciales no se encontraron secciones específicamente dedicadas a exponer quiénes son las personas que fungen como titulares de los tribunales y juzgados inferiores al tribunal superior. Esto resulta importante pues conocer los nombres de esas personas es un elemento básico de la justicia abierta. El reto en este tema es tan relevante como los mencionados para las categorías anteriores sólo que de mucha menor dificultad pues no implica realizar transcripciones y desarrollar sistemas sino simplemente organizar información con la que ya cuentan las judicaturas legales y hacerla disponible a través de internet.

En ocasiones anteriores se hizo hincapié sobre el papel central que tiene la carrera judicial para el funcionamiento de los consejos judiciales y, en general, de los poderes judiciales. Por ello resulta fundamental saber si las páginas de los poderes judiciales cuentan con información que permita a la sociedad conocer *los procesos a través de los cuales las personas que desempeñan funciones jurisdiccionales llegaron a sus cargos*. La exploración sobre este tema identificó que 25 de las 32 entidades cuentan efectivamente con esta información. De nueva cuenta, esto resulta comprensible por las obligaciones legales que existen en la materia. Con todo, sobresale que haya siete en las que esa información no fue localizada. El reto más importante en esta área es entonces lograr que todas las entidades coloquen en sus páginas de internet las versiones públicas de los documentos que den cuenta de esos procesos.

El segundo reto es que las entidades que han adoptado esta práctica amplíen la información, incorporando no sólo las convocatorias y resultados finales, sino los formatos de inscripción utilizados, la relación de aspirantes, los resultados parciales de las diferentes etapas y, en general, todos aquellos documentos que sean útiles para que las personas interesadas puedan conocer las actividades efectuadas para cubrir vacantes, así como para promover y ratificar a juzgadoras y juzgadores y otros funcionarios integrantes de la carrera judicial. Un buen ejemplo de cómo podrían llevarse estas cuestiones a la práctica es observando lo que ya hace el Poder Judicial de Yucatán, cuya página de internet incluye una sección específicamente dedicada a la carrera judicial que incluye un conjunto importante de documentos sobre cada proceso efectuado en los años recientes.²⁴

La vigilancia de los órganos inferiores es una de las tareas esenciales de los órganos de carrera judicial. Una forma de comprender la forma en que esa tarea se realiza es

24 La información está disponible en: <http://www.tsjyuc.gob.mx/?page=capacitacion>.

accediendo a información sobre las personas, fechas y documentos donde quedan plasmados *los resultados de la visitas e inspecciones a esos tribunales y juzgados*. De las 11 categorías analizadas en esta dimensión, ésta es en la que se observaron mayores deficiencias pues sólo se identificó información en 11 entidades, equivalente a poco más de un tercio del total. En la mayor parte de esas 11 entidades, la información disponible se refiere las personas que realizan las visitas y a los calendarios en que ellas se efectúan. En muy pocos, sin embargo, se localizaron los documentos con los resultados de esas visitas.

La página del Consejo de la Judicatura de Jalisco —recuérdese que ese estado es uno de los pocos donde existen páginas independientes para el Tribunal Superior y el Consejo— es una en las que sí está disponible esta información a través de las actas de visitas de inspecciones.²⁵ Otro ejemplo de esta práctica es Sonora, donde, al igual que en Yucatán es posible consultar esas actas accediendo a la sección relativa a las obligaciones de transparencia.²⁶ Las experiencias de estas dos entidades son útiles porque ilustran las posibilidades de mejora que aún existen, particularmente en cuanto a la conveniencia de introducir modalidades de consulta más sencillas y en las que las actas sean acompañadas de información sobre las personas a cargo de las visitas e inspecciones, la periodicidad en que éstas se realizan, tal y como lo hacen otras entidades.

La última categoría analizada en esta dimensión tiene que ver con la disciplina, una labor que complementa a las funciones de reclutamiento y vigilancia antes mencionadas. De hecho, a diferencia de lo que ocurre con la vigilancia, los resultados en cuanto a *los funcionarios sancionados* muestran que la difusión de información en la materia es una práctica significativamente más extendida. La revisión realizada identificó que 30 de las 32 entidades publican listados de las personas que han recibido sanciones administrativas. Ello habla del grado de institucionalización que se ha logrado en esta materia gracias, de nuevo, a las obligaciones que se han incorporado a la legislación. Con todo, hay al menos dos espacios susceptibles de mejora en el corto plazo. El primero tiene que ver con la actualización de la información, ya que se identificaron casos en los que esta no abarca los años más recientes. El segundo se refiere la conveniencia de que la información sea consultable de manera sencilla y que no se requiera, como ocurre en una proporción considerable de las entidades, descargar hojas de cálculo.

25 Las actas se encuentran publicadas en el enlace siguiente: <http://cjj.gob.mx/pages/transparencia/art11frac20>.

26 La liga para consultar las actas es la siguiente: http://www.stjsonora.gob.mx/acceso_informacion/Articulo84/FraccionVI.htm.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Las alternativas de participación ciudadana en los procesos judiciales son limitadas por su propia naturaleza contenciosa. Y como la autonomía es un elemento fundamental de la función de gobierno judicial, el margen para la participación ciudadana es menos amplio que el que corresponde a instituciones cuyas funciones tienen un vínculo más directo con la representación. No obstante, como se planteó en el capítulo previo, existen al menos cuatro categorías a través de las que se pueden observar las prácticas de justicia abierta en esta dimensión: 1) *regulación interna sobre la figura amicus curiae*; 2) *regulación interna sobre consulta de peritos, expertos y científicos*; 3) *disponibilidad de buzones o herramientas de contacto*; y 4) *existencia de unidades administrativas dedicadas a comunicación o vinculación social* (véase diagrama 3).

Los resultados de la regulación sobre la figura de *amicus curiae* son reveladores pues en ninguna entidad se identificaron normas en la materia. Esto no necesariamente implica que las experiencias locales sean nulas en esta materia, sino que, al menos a la luz de la revisión realizada, el uso de la figura no se ha institucionalizado de manera tal que le regule ya en reglamentos, acuerdos o lineamientos expedidos por los tribunales superiores o los consejos judiciales. El *amicus* es una figura particularmente interesante que, al permitir que personas ajenas a los juicios presenten argumentos a la autoridad judicial, tiene el potencial de configurarse como una vía que facilite la participación sin alterar la naturaleza de los procedimientos jurisdiccionales.

Esto desde luego no quiere decir que sea esperable o inclusive conveniente que se presenten *amicus* en cada asunto. Lo importante es que las personas tengan claridad sobre la existencia de la figura y las alternativas que existen para utilizarla. Y esa es justo el área de oportunidad principal: ponderar su inclusión en la normativa interna y dar difusión a las reglas que eventualmente se generen para que la sociedad tenga claridad de cuenta con esa vía de participación. La conveniencia de institucionalizar la figura es aún más conveniente y oportuna en las entidades que cuentan con instrumentos locales de control de constitucionalidad. Dado que esos instrumentos colocan a los jueces como guardianes de la supremacía de las constituciones locales, abrir puertas para que la ciudadanía presente argumentos sería una cuestión de gran utilidad pues enriquecería la información con la que se toman las decisiones en la materia.

La posibilidad de contar con apoyo de personas externas no es, de hecho, una cuestión ajena para los tribunales. Como se aprecia en la gráfica 7, en 28 de las 32 entidades se identificó información que indica que los poderes judiciales de esas entidades cuentan ya con *documentos que regulan el auxilio de peritos, expertos y científicos*. Prácticamente en todos los casos, esas normas se concentran en la figura de peritos, aunque hay algunos en los que se alude a otras modalidades de auxiliares de los órganos de justicia. En gran parte de las entidades la información consiste no sólo en documentos de carácter normativo sino en compendios con los nombres de las personas autorizadas como peritos por el tribunal local.²⁷

En este tema el reto principal no es ampliar el número de entidades con regulaciones en la materia, sino profundizar las que ya existen de modo que se facilite a los tribunales poder de manera proactiva solicitar a personas especializadas en disciplinas distintas al derecho su colaboración en la resolución de litigios. Existen diversas experiencias nacionales e internacionales donde la complejidad de los litigios en términos científicos se ha enfrentado con el apoyo de personas que, sin jugar propiamente el papel de peritos, proveen información decisiva para juzgadoras y juzgadores, la que no habría llegado a sus manos sino hubiesen solicitado este tipo de colaboración. Ejemplos de estas prácticas pueden encontrarse en lo que en su momento realizó la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver asuntos relacionados con la interrupción del embarazo, la adopción por parte de matrimonios homoparentales, entre otros.²⁸

La existencia de *unidades administrativas dedicadas a la comunicación y vinculación social* es una práctica que, de acuerdo con la información de las páginas de internet consultadas, realizan los poderes judiciales de 22 de las 32 entidades. La mayor parte de esas unidades se concentra en actividades de comunicación social, es decir, en el ejercicio de funciones de vocería y relaciones con medios de comunicación. Esto ayuda a comprender por qué la denominación de esas unidades hace alusión a la idea “comunicación social”, la cual es acompañada por conceptos como “relaciones públicas”, “información o “eventos institucionales”.²⁹ Los resultados en esta categoría indican que la puesta en funcionamiento de oficinas

27 Como ejemplo de esas listas véase el documento elaborado por el Poder Judicial de Jalisco: https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https://stj.jalisco.gob.mx/files/transparencia/docx/16_listado_de_peritos.docx. Otro ejemplo es la siguiente lista disponible en la página del Poder Judicial de Durango: <http://pjdgo.gob.mx/listas-de-peritos/>.

28 Sobre la participación de este tipo de expertos en los procesos de decisión, véase el trabajo de Cortez (2020).

29 Éste último es el caso del estado de Nuevo León cuyo Poder Judicial cuenta con la Coordinación de Comunicación y Eventos Institucionales <http://www.pjenl.gob.mx/PoderJudicial/TSJ/AreasAuxiliares/coordinacion-de-comunicacion.aspx>.

de comunicación social es una práctica bastante difundida y cuyas tareas de vocería pueden ser complementadas con otras que faciliten el acercamiento de los tribunales a organizaciones de la sociedad civil.

La existencia de *buzones o herramientas para el contacto entre ciudadanos y autoridades* es la última categoría considerada en esta dimensión. Como se observa en la gráfica 7, la revisión identificó esta práctica en 25 de las 32 entidades federativas. Por la consolidación del internet de las últimas décadas y la experiencia con la que los poderes judiciales cuentan ya en la materia, sorprende no haber localizado este tipo de herramientas en siete entidades. Teniendo en cuenta lo anterior, el reto más relevante en el corto plazo es que todos los poderes judiciales pongan en operación buzones, correos u otros mecanismos de comunicación que estimulen la interacción con el ciudadano. Como ya ocurre en muchas de las entidades, esos buzones pueden concentrarse en la recopilación de quejas y denuncias, y además incorporar modalidades de asesoría sobre los servicios que brindan los poderes judiciales.

Un ejemplo de las posibilidades que ofrece la instrumentación de este tipo de herramientas es la sección “buzón ciudadano” de la página del Poder Judicial de la Ciudad de México, donde se puede acceder a información que brinda asesoría por materia, encontrar instrucciones sobre cómo se deben remitir quejas o solicitar información pública.³⁰ Ejemplos adicionales son los buzones disponibles en Campeche y Morelos que permiten remitir inconformidades y sugerencias vía electrónica.³¹ Y un ejemplo más es el “Centro de Orientación e Información” del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Tamaulipas, el cual no sólo contempla un correo electrónico sino una línea telefónica denominada “Tribunatel”.³²

30 El “buzón ciudadano” está disponible en: <https://www.poderjudicialcdmx.gob.mx/asesoria/>.

31 El buzón de Campeche puede consultarte en el siguiente enlace: https://poderjudicialcampeche.gob.mx/Transparencia/buzon_SI-agrega_solicitud.htm. Y el que existe en Morelos en la siguiente liga: <http://187.174.223.116/regquejas/>.

32 La información sobre Tamaulipas se encuentra en: <http://www.pjetam.gob.mx/layout.php?seccion=Tribunatel>.

INNOVACIÓN EN EL USO DE TECNOLOGÍAS

En la actualidad, las tecnologías de la información y la comunicación son fundamentales para las instituciones judiciales en la medida en que facilitan la gestión de los procesos jurisdiccionales y de gobierno judicial, y contribuyen a aproximar la justicia a la ciudadanía. Partiendo de esta premisa, la exploración que se efectuó en la dimensión innovación en el uso de tecnologías se concentró en seis categorías: 1) *sistema de consulta de decisiones y sentencias*; 2) *herramientas electrónicas para promover o dar seguimiento a litigios*; 3) *estadísticas judiciales*; 4) *sistemas electrónicos relacionados con la carrera judicial*; 5) *transmisión de sesiones vía internet*; y 6) *uso de redes sociales, particularmente Facebook, Twitter y Youtube*.

No es necesario abundar más sobre la importancia que tiene la publicación de sentencias. De hecho, como se explicó en la dimensión transparencia y acceso a la información, ésta es una de las áreas que requiere mayor atención. A diferencia de lo que se hizo en esa primera dimensión, la identificación que se hizo en la tercera dedicada al uso de tecnologías consistió en precisar si las páginas de internet indican que los poderes judiciales cuentan con *sistemas electrónicos para la consulta de sentencias*. Como cabría esperar a partir de los resultados generales sobre la existencia o no de sentencias en esas páginas, existen muy pocos poderes judiciales cuyas páginas de internet advierten sobre la existencia de sistemas electrónicos orientados en específico a la consulta de este tipo de documentos.

Ciertamente, una proporción amplia de las páginas indican que los poderes judiciales cuentan con sistemas electrónicos de expedientes. No obstante, pese a contar con ellos, no parece que las labores para su creación y puesta en operación hayan venido acompañadas de esfuerzos similares para, a partir de esos sistemas, generar modalidades electrónicas que faciliten el acceso y consulta de sentencias. De hecho, aún en las dos entidades a las que se adjudicó un valor positivo, existen áreas de oportunidad importantes. La primera de ellas, Aguascalientes, permite realizar consultas por materia y órgano, pero no hacer búsquedas en texto completo o, al menos, en sumarios de las sentencias.³³ Esto implica, en la práctica para el usuario tener que conocer la sentencia específica que pretende localizar y no explorar aspectos jurídicos importantes como lo son, por ejemplo, las normas jurídicas invocadas en los documentos. La Ciudad de México es la segunda entidad en la que se encontró información que revela la existencia de un sistema con estas características. En ella

33 Al respecto véase la siguiente liga: <http://web3.poderjudicialags.gob.mx/PJE/Sentencias/Sentencias/index#>.

se perciben limitaciones mayores que en el caso previo pues el uso de su ya mencionado Sistema Integral para la Consulta de Resoluciones es un servicio que no sólo requiere de un registro previo sino de realizar un pago en función del número de expedientes que se quieren consultar.³⁴

Las experiencias de estas dos entidades, aunadas a las de las restantes 30 en las que no pudo localizarse un sistema de consulta, dejan ver con claridad la conveniencia de que los poderes judiciales instrumenten políticas que garanticen un acceso sencillo al universo de sentencias que expiden los órganos que los conforman. En el corto plazo esto posiblemente no será una cuestión conveniente sino una obligación definida por la legislación. Independientemente de que esto ocurra, la generación de herramientas es uno de los pasos más significativos que las autoridades de impartición de justicia pueden dar para materializar los principios asociados al gobierno abierto.

La posibilidad de contar *con herramientas que permitan promover o dar seguimiento a litigios vía electrónica* es un tema que está estrechamente ligado al anterior. En este sentido destaca el hecho de que la investigación haya identificado 26 entidades donde existen este tipo de instrumentos. En la mayoría de los casos son sistemas de consulta de expedientes, o bien de notificaciones electrónicas o agendas de audiencias públicas, aunque también hay algunas que cuentan aplicaciones para dispositivos móviles o mecanismos para la presentación remota de demandas. Es una buena noticia que los poderes judiciales se haya dado ya a la tarea de incorporar tecnologías de la información a sus procesos de gestión y que su incorporación considere también a los usuarios de los servicios que esas autoridades ofrecen. Con todo, resulta paradójico que se cuente con este tipo de herramientas y que algunos de los documentos más importantes integrados a ellas —las sentencias— no sean accesibles para la ciudadanía. Es indispensable, por tanto, que las judicaturas locales emprendan procesos de valoración sobre esta cuestión y que, en su caso, tomen las medidas necesarias para ampliar la utilidad de los sistemas que ya existen.

La elaboración de *estadísticas de procesos y decisiones judiciales* es uno de los aspectos en los que ha hecho hincapié la legislación en materia de transparencia y acceso a la información. Seguramente ello fue decisivo para que este tipo de información sea accesible en la mayor parte de las páginas de los poderes judiciales. Conforme a la exploración efectuada en el marco de esta investigación, 29 de las 32 entidades ya realizan esta práctica. En la mayor parte de los casos, la información se encuentra en formatos no reutilizables. Esto, como es obvio, supone limitaciones importantes pues las personas que pretendan emplear la información para análisis

34 La información sobre estos aspectos se encuentra en: <https://www.poderjudicialcdmx.gob.mx/sicor/>.

propios, requerirán de volver a capturar datos que ya se encuentran a disposición de las autoridades. El principal desafío en esta materia es precisamente lograr que la información esté disponible en formato de datos abiertos. Un ejemplo de las alternativas para llevar a cabo esa tarea es el módulo de estadística de la página del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México donde existe una sección donde es posible descargar bases de datos abiertos.³⁵ Otro ejemplo de la disponibilidad de información reutilizable es la página del Poder Judicial de Aguascalientes cuya página de internet permite la descarga de datos en formato de hoja de cálculo.³⁶

En la gran mayoría de las páginas consultadas no fue posible identificar *sistemas de información relacionados con la carrera judicial*. La expectativa de la que partió la inclusión de esta categoría fue encontrar herramientas que facilitaran a los aspirantes a ocupar cargos, realizar las postulaciones correspondientes o, bien, que sistematizaran información de los procesos realizados previamente. En 30 de las 32 entidades no se encontraron indicios de la existencia de este tipo de sistemas, lo cual confirma la conclusión sobre la poca atención que los poderes judiciales han puesto hasta ahora a la difusión de información relacionada con el reclutamiento y promoción de los cargos que integran la carrera judicial.

El reto no es menor pues supone dar cuenta de una las labores más importantes de la judicatura en el área de gobierno judicial. La experiencia de Nuevo León es una buena ilustración de lo que se puede hacer en este rubro. En esa entidad, la página del Poder Judicial contienen una sección denominada “Concursos de Oposición” donde está disponible la información más relevante de los procesos celebrados en los tres años más recientes.³⁷ Y esa sección es complementada por otra dedicada a los exámenes de aptitud que deben presentar las personas interesadas en acceder o ser promovidas en la carrera judicial.³⁸

La *transmisión de sesiones por internet* es un tema controversial por las consecuencias que los especialistas han advertido en la calidad de los debates y resoluciones. Desde la perspectiva de la transparencia y el acceso a la información, es una cuestión cuya importancia no se puede soslayar porque brinda la posibilidad de que las personas conozcan cómo se realizan los procesos de toma de decisiones. Y justo por

35 La información está disponible en: <http://www.poderjudicialcdmx.gob.mx/estadistica/datos-abiertos-2/>.

36 Las descargas pueden efectuarse accediendo a la siguiente dirección electrónica: <http://www.poderjudicialags.gob.mx/Home#>.

37 Para consultar esa sección es necesario acceder a la siguiente liga: <https://www.pjenl.gob.mx/ConcursosOposicion/>.

38 La sección puede consultarse en: <https://www.pjenl.gob.mx/Tramites/examenes-de-aptitud.aspx>,

ello es destacable que la investigación haya identificado sólo tres entidades donde existe esta práctica. En todas ellas, sin embargo, las transmisiones se limitan a las sesiones del órgano plenario del tribunal superior.³⁹ Las áreas de oportunidad son claras: introducir esta práctica donde no se aplica, y ampliarla donde ya existe.

El *uso de redes sociales* es la última categoría que forma parte de la dimensión innovación en el uso de tecnologías. Como se explicó previamente, el análisis consistió en identificar si los poderes judiciales utilizan tres redes específicas. La primera de ellas es Facebook, la cual es empleada por 27 de las 32 entidades. La segunda es Twitter, que se utiliza en 28. Y la tercera YouTube, a la que corresponden 22 casos. De hecho, de esas 32 entidades, 31 utilizan al menos una de esas redes sociales.⁴⁰ La información en este rubro revela que las redes sociales son valoradas por los poderes judiciales como un mecanismo de diseminación de información útil. El reto que se observa en este sentido no tiene que ver tanto con las redes sociales sino con asumir que la innovación en el uso de las tecnologías y la participación ciudadana es una cuestión que va mucho más allá del uso de estas plataformas.

INTEGRIDAD Y RESPONSABILIDAD

La integridad y responsabilidad son una condición necesaria para el apropiado ejercicio de las funciones judiciales y de gobierno judicial. Analizar la forma en que despliegan las prácticas asociadas a estos aspectos es por tanto esencial para contar con una visión integral sobre la justicia abierta. La valoración efectuada en el marco de OBSERVATORIO se centró en cuatro categorías: 1) la existencia de 1) *códigos, lineamientos o guías sobre ética judicial*; 2) *regulaciones internas sobre impedimentos, recusaciones y excusas*; y la disponibilidad de 3) *declaraciones patrimoniales* y 4) *de conflictos de interés*.

Los resultados relacionados con *los códigos de ética judicial* son positivos pues se identificaron documentos sobre ética judicial en las páginas de internet de 27 entidades. Esto resulta comprensible si se tiene en cuenta el esfuerzo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación hizo en su momento para visibilizar este tema mediante la creación de un Código de Ética para el Poder Judicial de la Federación y la

39 Véanse, por ejemplo, las experiencias de Chihuahua (<http://www.stj.gob.mx/tribunal-virtual/sesiones-plenarias.php>) y Coahuila (<https://www.pjec.gob.mx/intranet/sesiones/videos.php>).

40 La única entidad en la que no se identificó una cuenta que pudiera atribuirse al Poder Judicial, Tribunal Superior o Consejo de la Judicatura es Sinaloa. Sin embargo, el Instituto de Capacitación Judicial del Tribunal Superior sí posee una cuenta en Twitter. Véase: <https://twitter.com/icjsinaloa>.

suscripción del Código Iberoamericano en la materia. Podría decirse entonces que los esfuerzos locales han contribuido a ampliar la visibilidad el tema y, de algún modo, sembrado semillas para el desarrollo de iniciativas ulteriores. Esas semillas son identificables, por ejemplo, en los códigos de conducta expedidos en entidades como Aguascalientes, Hidalgo y Guanajuato, o en la conformación de un comité especializado en la materia que se realizó ya en el estado de Campeche.

La segunda categoría que forma parte de esta dimensión es la *disponibilidad de normas expedidas por los propios poderes judiciales que desarrollen los principios sobre impedimentos, recusaciones y excusas establecidos en la legislación*. En la exploración efectuada se identificaron este tipo de normas en 21 entidades, lo cual de nueva cuenta habla un grado relativamente amplio de institucionalización. Es importante aclarar que el hecho de que en 11 entidades no se haya identificado información no implica necesariamente un vacío legal sino, en todo caso, que las disposiciones están asentadas en las normas emitidas por los órganos legislativos, particularmente en las leyes orgánicas locales. De cualquier modo, una forma de blindar la integridad de los funcionarios sería robustecer la normatividad interna a fin de que ellos, los litigantes y la sociedad tengan mayor claridad sobre las hipótesis específicas en que proceden los impedimentos, recusaciones y excusas.

La publicación de *declaraciones de la situación patrimonial de funcionarios judiciales* es también una práctica bastante extendida. Y esto es así especialmente por las obligaciones que se han introducido a las leyes federales y locales. En seis de las 32 entidades, sin embargo, no fue posible localizar este tipo de documentos. Conviene precisar que esto fue así pese a que las secciones de obligaciones de transparencia efectivamente incluyen este rubro. Sin embargo, al consultar las ligas o descargar los archivos correspondientes no se localizó información que diera cuenta de esas declaraciones. Esto quiere decir que aún hay tareas por hacer en este rubro para conseguir que esos documentos sean consultables en la totalidad de las páginas de internet y que esos documentos están tan actualizados como sea posible.

Las *declaraciones de conflictos de interés* son última categoría analizada en esta dimensión. Aunque está estrechamente relacionada con la anterior, la revisión arrojó resultados muy diferentes pues no se identificó información en las páginas de los poderes judiciales. Pese al contraste con el rubro anterior, el dato no sorprende. Y no lo hace porque, como se explicó en su momento, hasta el momento en que concluyó la consulta, no se habían aprobado los formatos para la presentación de estas declaraciones en el seno de las instancias nacionales que coordinan los trabajos en esta área. No deja de ser destacable, sin embargo, que aún en la ausencia de esos formatos ningún poder judicial haya sido proactivo y se haya dado a la tarea recabar

y difundir la información respectiva. Sin lugar a dudas este es un pendiente muy importante que, seguramente, irá cubriéndose en los meses por venir.

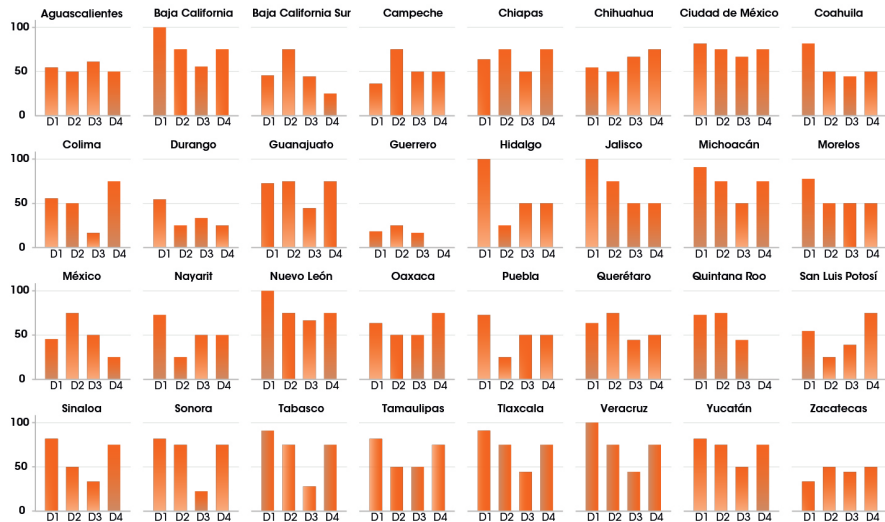
BALANCE GENERAL

En los resultados presentados hasta ahora, se ha puesto énfasis en comprender las características y retos de las prácticas de justicia abierta en cada dimensión y tema analizado. Para complementar ese análisis y tener mayor claridad sobre las áreas de oportunidad que existen, el presente apartado ofrece una mirada agregada por dimensión en las que se destacan tanto las tendencias generales como la dispersión de los datos. Una buena forma de comenzar esta exploración es observando los datos acumulados por dimensión y entidad. La gráfica 8 se hace cargo de esta cuestión mostrando por entidad el porcentaje de los indicadores por dimensión y entidad en los que se identificaron prácticas de justicia abierta.⁴¹ Ahí se aprecia que los resultados son bastante heterogéneos tanto si se les mira en función de las entidades como de las dimensiones.

Las divergencias entre entidades no resultan sorprendentes pues son producto de las diferencias que existen en la información que publican sus respectivos poderes judiciales en sus páginas de internet. Lo que de alguna manera sí sorprende a primera vista es que no parece haber una tendencia general en cuanto a las dimensiones. Por ejemplo, hay estados donde los valores para las cuatro dimensiones son muy semejantes; en otros esos valores son mayores en la dimensión transparencia y acceso a la información, y en otras más donde esa dimensión no es la que presenta resultados más positivos. Ciertamente, la gráfica ofrece indicios sobre las áreas de oportunidad que existen en cada una de las entidades, pero dificultan la comprensión de cuáles son las dimensiones que necesitan mayor atención y donde, por tanto, convendría el diseño e instrumentación de iniciativas de carácter general.

41 Este porcentaje se obtuvo multiplicando por 100, el resultado de la división de la suma por dimensión de los valores que se adjudicaron a cada indicador (conforme a los criterios establecidos en el diseño metodológico explicado previamente), entre el número máximo posible de dimensión. Por ejemplo, en el caso de la dimensión transparencia y acceso a la información el valor máximo es 11, que es precisamente el número que suman los valores de los 11 indicadores analizados de manera binaria. De esta forma, si en un estado se encontraron prácticas en ocho de los 11 indicadores, esos indicadores dan un valor agregado de 8. Es número se divide entre 11 (0.72) y el resultado que es una proporción, se multiplica por 100 para que pueda leerse en forma porcentual. Aunque estrictamente no habría necesidad de exponer los cálculos en formas de porcentajes porque el número de entidades se encuentra en decenas, se optó por hacerlo así en aras de hacer más comprensible la información.

Gráfica 8.
Justicia abierta en el ámbito local
Indicadores en los que se identificaron prácticas como porcentaje del total de la dimensión por entidad

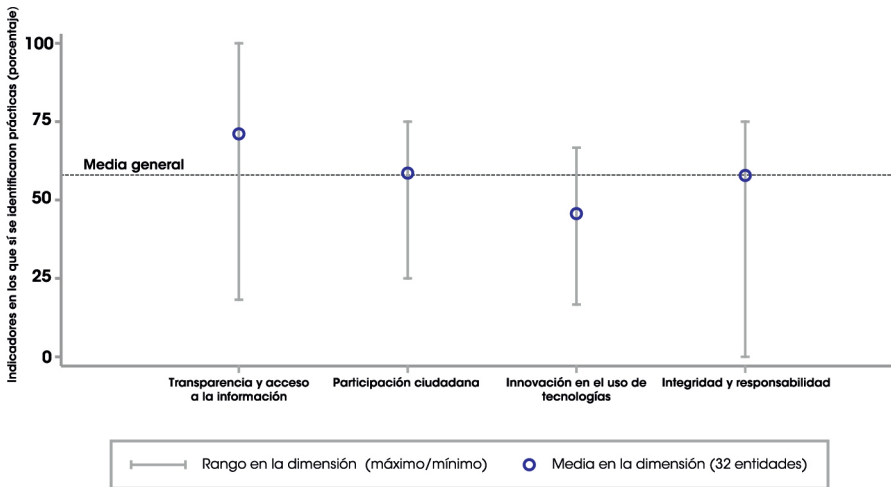


D1=transparencia y acceso a la información; D2: participación ciudadana; D3: innovación en el uso de tecnologías; D4: integridad y responsabilidad.

Fuente: elaboración propia.

La gráfica 9 profundiza en este aspecto mostrando de dos formas la distribución de los porcentajes que se calcularon para cada dimensión y entidad. La primera de ellas es el rango entre el valor de la entidad que obtuvo el porcentaje más alto y el valor de la que obtuvo el porcentaje más bajo en cada dimensión. Y la segunda es la media de los porcentajes obtenidos por las 32 entidades en cada dimensión. La primera cuestión que sobresale del análisis es la enorme dispersión que existen en todas las dimensiones, especialmente en las de transparencia y acceso a la información, y de integridad y responsabilidad, donde el rango es de 82 y 75 puntos porcentuales, respectivamente. En el caso de la primera de esas dimensiones la existencia de un rango tan amplio quiere decir que mientras hay poderes judiciales donde se identificaron prácticas en cada uno de los indicadores, en otras esto ocurrió sólo en menos de una quinta parte de ellos. El rango en la dimensión integridad y responsabilidad es también bastante amplio y además revela mayores retos pues en ninguna entidad se identificaron prácticas en todos los indicadores analizados.

Gráfica 9.
Justicia abierta en el ámbito local
Porcentaje de los indicadores en los que se identificaron prácticas de justicia abierta (medias y rangos por dimensión)



Fuente: elaboración propia.

La segunda cuestión que vale la pena resaltar se refiere a la tendencia que reflejan las medias de cada dimensión. Como se aprecia en esa misma gráfica, la dimensión transparencia y acceso a la información es en la que esa media es superior (71.1%). Dicho de otro modo, es en esta dimensión donde las prácticas están más extendidas entre las entidades. Esto, como se ha apuntado previamente, resulta comprensible por la amplia regulación nacional y estatal en materia de transparencia y acceso a la información. De cualquier modo, las pronunciadas diferencias entre las entidades requieren de políticas que ayuden a nivelar las prácticas en unas y otras entidades. La dimensión participación ciudadana es la que ocupa el segundo lugar pues obtuvo una media de 58.6%. Ciertamente, aunque en el caso de esta dimensión el rango no es tan amplio como en la primera, los valores son significativamente más bajos.

Pese a la amplia dispersión en sus resultados, la dimensión integridad y responsabilidad presenta una media muy parecida (57.8%) a la que corresponde a la participación ciudadana, y que es además mayor que la relativa a la dimensión innovación en el uso de tecnologías. Y es justamente en esta última donde se aprecia también una menor dispersión. Esto quiere decir que es precisamente esta dimensión donde los retos son mayores pues los resultados son en promedio más bajos y donde se

observan menores diferencias entre las entidades. No es necesario abundar mucho en la importancia que tienen las nuevas tecnologías para la justicia, pero sí en el hecho de que los cambios que su adopción supone son muchas veces más complejos de realizar pues no sólo están asociados a cambios normativos sino a contar con capacidades para el diseño, desarrollo e instrumentación de sistemas de información complejos, que requieren alojar y sistematizar grandes volúmenes de información.

Antes de dar paso a las conclusiones generales del estudio, es necesario recalcar cuán grandes se aprecian los retos para la apertura de la justicia local. Esto es más claro si se tienen en cuenta que la media general de los resultados obtenidos por los poderes judiciales locales en todas las dimensiones fue 58.3%. El dato es ilustrativo y relevante porque es resultado de un estudio que se concentró en los aspectos más importantes de las funciones jurisdiccional y de gobierno judicial, y no en todos los que están relacionados. Y mucho menos en todos los que involucra el conjunto de funciones no jurisdiccionales de los poderes judiciales. Para decirlo de otra manera, este estudio buscó analizar aspectos mínimos de la justicia abierta y no hacer una revisión exhaustiva sobre ella. Y pese a que esto fue así, el promedio general de la puntuación adjudicada a las entidades se encuentra todavía muy lejos de 100.

PRINCIPIOS Y RECOMENDACIONES

Este trabajo constituye un primer esfuerzo para ordenar la discusión sobre la justicia abierta en el ámbito local. La propuesta conceptual y la estrategia de comparación, permitieron construir indicadores para verificar las prácticas que se instrumentan en el país. En las siguientes líneas se presentan cinco principios básicos que buscan sentar las bases para que los poderes judiciales de las 32 entidades avancen hacia la materialización plena de la justicia abierta.

- 1) Diseñar e instrumentar políticas institucionales de justicia abierta
- 2) Transparentar y garantizar el derecho de acceso a la información judicial
- 3) Garantizar la participación ciudadana
- 4) Potenciar el uso de tecnologías de la información y comunicación en todos los ámbitos del sistema de justicia
- 5) Asegurar la integridad y responsabilidad en el desempeño de los funcionarios judiciales

Una vez explicada esta suerte de declaración de principios, es turno de ofrecer una serie de recomendaciones específicas relacionadas con las áreas de oportunidad que se destacaron en secciones previas. Se trata de un primer planteamiento para la discusión y la conversación pública de forma sistematizada que parte de la premisa de que fomentar la justicia abierta requiere reconocer la importancia del poder judicial y sus funciones en un contexto democrático y la necesidad de edificar una política institucional que articule el ejercicio de buenas prácticas. El objetivo es, en última instancia, que este estudio coloque en la mesa de discusión la importancia de que los procesos jurisdiccionales y de gobierno judicial sean transparentes, innovadores en el uso de tecnologías, permeables a la participación ciudadana y salvaguardan de la integridad y la responsabilidad.



PRINCIPIOS GENERALES

Las innovaciones legislativas de los años recientes consolidaron la idea de gobierno abierto en México y en gran parte del mundo. Las instituciones de justicia no están al margen de ello, por lo cual deben darse a la tarea de construir una política en la materia aplicable a sus funciones jurisdiccionales y de gobierno judicial. Es necesario que esa política considere que la justicia abierta tiene que ver no sólo con normas sino con la generación de capacidades institucionales que garanticen la transparencia, el acceso a la información y la participación ciudadana en las funciones jurisdiccionales y no jurisdiccionales que desempeñan las instituciones judiciales, en un marco de integridad y responsabilidad y mediante la innovación en el uso de tecnologías. Transparentar y garantizar el derecho de acceso a la información judicial.

La transparencia y el acceso a la información de forma fácil, oportuna y completa es una condición necesaria para la justicia abierta. Y justo es por ello por lo que resulta fundamental establecer mecanismos que garanticen que todas las sentencias y resoluciones sean públicas y que los ciudadanos puedan acceder a ellas de forma sencilla, sin la necesidad de registrarse o acreditar profesión. La sociedad debe tener además la posibilidad de conocer quiénes y cómo se elaboran las sentencias que finalizan los conflictos jurídicos. La justicia abierta también implica la publicidad de las decisiones que emiten los consejos de la judicatura porque, en su calidad de órganos de gobierno judicial, se encargan del reclutamiento del personal judicial, y en muchos casos también de la vigilancia, disciplina y administración de recursos materiales y financieros. El Poder Judicial debe trabajar bajo el principio de máxima publicidad con el fin de que sus decisiones y su desempeño sean accesibles a la sociedad.

I. GARANTIZAR LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

De acuerdo con la OCDE la participación se refiere al involucramiento de diversos grupos e individuos en el diseño, evaluación e implementación de un proyecto (OCDE 2016, 25). En el contexto del gobierno abierto, esto implica reconocer el valor de las contribuciones y la colaboración del gobierno con los ciudadanos, la sociedad civil y el sector privado para la creación de políticas públicas. Es necesario que la instrumentación de la justicia abierta reconozca la particularidad de las funciones judiciales y que brinda a la ciudadanía la posibilidad de participar en la función jurisdiccional mediante mecanismos como las audiencias públicas, el *amicus curiae* y la consulta a expertos y científicos. En la función de gobierno judicial, la participación ciudadana se puede plasmar mediante testigos sociales en la contratación de bienes y

servicios y, especialmente, los procesos de reclutamiento y promoción de los funcionarios de carrera judicial. El objetivo de la presencia de la ciudadanía es fomentar que los procesos sean transparentes, apegados a legalidad y dotar de mayor legitimidad a las decisiones judiciales. La justicia abierta supone abrir a la participación de la ciudadana, la caja negra de la resolución de conflictos jurisdiccionales y de los procesos de gobierno judicial. Por ello resulta fundamental que los tribunales valoren la retroalimentación de los ciudadanos y cuenten con mecanismos efectivos de participación.

II. POTENCIAR EL USO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN EN TODOS LOS ÁMBITOS DEL SISTEMA DE JUSTICIA

Para fomentar la justicia abierta es necesario que los poderes se comprometan con el uso de tecnologías de modo que los operadores jurídicos y la sociedad en general estén vinculados de manera más eficiente al trabajo jurisdiccional y de gobierno judicial. Esto es aún más relevante si se considera que esas tecnologías tienen el potencial de garantizar de mejor manera el derecho de acceso a la información, así como de proveer servicios judiciales y ampliar los canales de comunicación con el público. El uso de las tecnologías de la información y la comunicación ha hecho posible que hoy existan alrededor del mundo herramientas de lo que se ha denominado justicia electrónica. Estas herramientas no se constriñen a la puesta a disposición de información sino a la construcción de sistemas de búsqueda que agilicen y expandan las posibilidades de consulta, la generación de información en formatos descargables y reutilizables, así como a la posibilidad de promover y dar seguimiento a litigios vía electrónica. El uso de herramientas tecnológicas también está orientado a mitigar los efectos de aspectos geográficos, económicos o institucionales que inciden de manera negativa en el acceso y la provisión de una administración de justicia expedita.

III. ASEGURAR LA INTEGRIDAD Y RESPONSABILIDAD EN EL DES-EMPEÑO DE LOS FUNCIONARIOS JUDICIALES

La justicia abierta requiere que las personas que laboran en los poderes judiciales estén sujetas a controles legales y administrativos estrictos. Esos controles deben impedir el abuso en el ejercicio de funciones, identificar y atender conflictos de interés, y prevenir actos de corrupción. Para ello es necesario que se cuente con procedimientos claros y públicos para la eventual sanción de conductas inapropiadas. Generar un marco de integridad en la función



jurisdiccional busca tener el potencial de evitar conductas perniciosas como la solicitud y recepción de sobornos, el cobro por agilizar o realizar trámites o la emisión de decisiones que violan procedimientos formales o generan beneficios privados indebidos. La debilidad de las normas y procedimientos en materia de integridad y responsabilidad trastocan el Estado de derecho al generar sesgos negativos en la aplicación de la ley. La integridad es fundamental pues evita evitar que jueces y funcionarios judiciales obtengan beneficios privados al ejercer sus funciones. Es necesario que existan procesos claros e íntegros sobre los procesos de nombramientos, duración en el cargo, ascenso laboral o sanciones y que no estén marcados por intereses propios o que se busque obtener algún beneficio particular mediante estos trámites y proceso.

RECOMENDACIONES

Dimensión 1. Transparencia y acceso a la información

1. *Generar páginas de internet independientes para el Consejo de la Judicatura y el Tribunal Superior de Justicia o, en todo caso, secciones al interior de la página del Poder Judicial que permitan identificar plenamente la información que corresponde al Consejo y al Tribunal, incluidas las obligaciones de transparencia.*

Uno de los hallazgos más importantes del estudio mostró que la mayor parte de las entidades no cuentan con información que permita distinguir con claridad la información que corresponde a los consejos de la relativa a los tribunales superiores. *El estudio realizado en el marco del OBSERVATORIO encontró que más del 80% de las entidades cuentan con una sola página para todo el poder judicial, una proporción que se incrementa a 90% si se suman los tres estados que no tienen consejos judiciales. Dicho de otro modo, únicamente tres entidades cuentan con páginas de internet independientes para el Tribunal Superior y el Consejo Judicial.* Es necesario poder diferenciar las actividades de los tribunales superior de las de los consejos judiciales por lo que conviene que cada institución tenga su propia página de internet donde los ciudadanos puedan acceder a la información.

2. *Publicar todas las sentencias y resoluciones que pongan fin a un juicio.*

La posibilidad de acceder a los documentos que plasman los resultados de los procesos jurisdiccionales es uno de los aspectos más imprescindibles de la justicia abierta. Ello es esencial para comprender el trabajo que efectúan los tribunales día con día y caso por caso, pero también para contribuir a salvaguardar los principios de seguridad jurídica e igualdad en la aplicación de la ley. Esto cobra aún mayor sentido si se considera que bajo el principio de máxima publicidad, todas las resoluciones y sentencias deberían estar en principio disponibles. Así, considerando además que los jueces se expresan por medio de sus sentencias, y sin soslayar los esfuerzos que en la materia han venido realizando los poderes judiciales locales, resulta oportuno y conveniente profundizar los esfuerzos a fin de garantizar que todas las sentencias y resoluciones que pongan fin a un juicio estén disponibles a través de internet. *En 23 de las 32 entidades analizadas se encontró información que muestra que esa publicación efectivamente se realiza. Destaca entonces que, pese a las obligaciones que establecen las normas en la materia, en nueve entidades no se haya identificado información. Pero es aún más relevante el hecho de que en 11 de esas 23 entidades las sentencias correspondan exclusivamente a aquellas que los propios poderes judiciales consideraron de interés público y que en los 12 restantes no se pueda saber con precisión el universo al que corresponde la información consultable.*

3. *Poner a disposición a través de internet información que dé cuenta de las sesiones celebradas por los órganos jurisdiccionales, incluidos el pleno y las salas. Esta información preferentemente incluirá no sólo las actas sino las versiones taquigráficas de cada una de las sesiones, aunque ello no obsta para que se realicen transmisiones en vivo y se implementen registros audiovisuales de esas mismas sesiones.*

Los órganos jurisdiccionales toman decisiones tanto en Pleno como en Salas que deben de ser accesibles para la ciudadanía porque ahí se expresan visiones del derecho y preferencias de los jueces. El ciudadano debe poder acceder a las actas y las versiones estenográficas de esas discusiones para enterarse de la forma en la que se están construyendo las decisiones judiciales por parte de sus órganos jurisdiccionales. También es importante que en la medida de sus capacidades se puedan realizar transmisiones en vivo por medio de redes sociales y de la página de internet de cada institución. *En cuanto a la información que da cuenta de las sesiones del tribunal superior o supremo sobresale que 22 poderes judiciales cuentan con información y, más aún,*



que 10 no cuenten con ella. Entre los casos que esto es así los documentos más accesibles son por lo general actas de las sesiones. No obstante, hay entidades donde las actas se acompañan de transcripciones —la Ciudad de México, Nuevo León, Oaxaca, Sinaloa y Sonora son ejemplos de ello— y en otras más —Baja California y Chihuahua— donde también hay videograbaciones de las sesiones de sus respectivos órganos plenarios. La principal área de oportunidad en este rubro es ciertamente extender la publicación de actas y transcripciones a las salas que conforman los tribunales y, eventualmente, a los órganos inferiores.

4. *Poner a disposición de la ciudadanía a través de internet información que dé cuenta de las sesiones celebradas por los órganos de gobierno judicial, incluidos sus plenos y comisiones. Esta información preferentemente incluirá no sólo las actas sino las versiones taquigráficas de cada una de las sesiones, aunque ello no obsta para que se realicen transmisiones en vivo y se implementen registros audiovisuales de esas mismas sesiones.*

Bajo el principio de máxima publicidad el ciudadano debe tener la posibilidad de acceder a todos los acuerdos, resoluciones y decisiones del Consejo de la Judicatura tanto cuando trabaja en Pleno como en Comisiones para enterarse de la forma en la que se está gestionando el gobierno judicial. Los resultados relacionados con las sesiones del órgano judicial muestran que en 29 entidades que cuentan consejos judiciales 20 publican este tipo de información. Esa información es, sin embargo, limitada pues en la mayor parte de las entidades se constriñe a listados de asuntos o actas. Esto hace que destaquen las entidades que publican transcripciones de las sesiones del consejo y no sólo actas. Veracruz y Tabasco son dos buenos ejemplos.⁴² En ambos casos la información es accesible a través de la sección de obligaciones de transparencia, en la que se tienen que descargar archivos en formato de hoja de cálculo que contienen información general de las sesiones e hipervínculos que a su vez remiten a las transcripciones disponibles en internet.

5. *Poner a disposición, a través de internet, información relativa a la estructura, atribuciones y funcionamiento de los órganos jurisdiccionales bajo la supervisión y vigilancia del órgano de gobierno judicial. Esta información debe, cuando menos incluir el número y denominaciones de los órganos, estadísticas sobre expedientes recibidos, resueltos y pendientes de resolución*

42 En el caso de Veracruz consúltese el siguiente enlace: <https://www.pjeveracruz.gob.mx/pjev/transparencia#/fraccion/57>. Y en el de Tabasco este otro: <http://tsj-tabasco.gob.mx/transparencia-ley-vigente/1273/CONSEJO-DE-LA-JUDICATURA/>.

descargables y reutilizables, así como directorios e información curricular de los titulares de esos mismos órganos jurisdiccionales que se encuentran bajo la supervisión y vigilancia del órgano de gobierno judicial.

Una de las funciones de los consejos de la judicatura es la de gestionar y administrar los órganos jurisdiccionales locales. Es necesario que se publique su estructura, los directorios de los titulares y las estadísticas sobre su trabajo, para que el ciudadano conozca quienes son y la cantidad de resoluciones que dictan en un determinado tiempo. La integración de los tribunales inferiores, los resultados indican que no fue posible identificar información en una cuarta parte de las entidades. Dicho de otro modo, en las páginas de internet de uno de cada cuatro poderes judiciales no se encontraron secciones específicamente dedicadas a exponer quiénes son las personas que fungen como titulares de los tribunales y juzgados que se encuentran debajo del tribunal superior. Esto resulta importante pues conocer los nombres de esas personas es un elemento básico de la justicia abierta.

La vigilancia de los órganos inferiores es igualmente relevante. En esta área se observaron retos importantes pues se identificó información sólo en 11. En la mayor parte de estas 11 entidades la información disponible se refiere las personas que realizan las visitas y a los calendarios en que ellas se efectúan. En muy pocos, sin embargo, se localizaron los documentos con los resultados de esas visitas.

- 6. Poner a disposición de la ciudadanía a través de internet la información relativa a los procesos de ingreso y promoción de funcionarios de carrera judicial. Como mínimo deber estar disponible la información relativa a las convocatorias, aspirantes y resultados de los concursos vigentes e históricos (en un periodo de cuando menos dos décadas atrás).*

Es necesario que la ciudadanía conozca los procedimientos de ingreso y promoción de los funcionarios que elaboran las sentencias judiciales. Publicar las convocatorias, resultados y participantes les otorga certeza a los procesos de contratación y legitimidad a la función jurisdiccional. La exploración sobre este tema identificó que 25 de las 32 entidades cuentan efectivamente con esta información. Esto resulta comprensible por las obligaciones legales que existen en la materia. Con todo, sobresale que haya siete en las que esa información no fue localizada. El reto más importante en esta área es entonces lograr que todas las entidades coloquen en sus páginas de internet las versiones públicas de los documentos que den cuenta de esos procesos.

El segundo reto es que las entidades que han adoptado esta práctica amplíen la información, incorporando información no sólo sobre las convocatorias y resultados finales, sino sobre los formatos de inscripción utilizados, la relación de aspirantes, los resultados parciales de las diferentes etapas y, en general, todos aquellos documentos que sean útiles para que las personas interesadas puedan conocer las actividades efectuadas para cubrir vacantes, así como para promover y ratificar a juzgadoras y juzgadores y otros funcionarios integrantes de la carrera judicial. Un buen ejemplo de cómo podrían llevarse estas cuestiones a la práctica, es observando lo que ya hace el Poder Judicial de Yucatán, cuya página de internet incluye una sección específicamente dedicada a la carrera judicial que incluye un conjunto importante de documentos sobre cada proceso efectuado en los años recientes.⁴³

7. *Poner a disposición de la ciudadanía estadísticas e información de las resoluciones mediante las que se hayan establecido sanciones a las personas que ocupan cargos de carrera judicial.*

La supervisión y en su caso las sanciones que se imponen a los funcionarios de la carrera judicial una tarea de gobierno judicial que realizan los consejos de la judicatura. Conocer a los funcionarios judiciales sancionados y las razones permite conocer los procedimientos y la forma de conducirse de los encargados de elaborar las sanciones y saber cómo están ejerciendo sus funciones. Los resultados en cuanto a la disciplina muestran que la difusión de información en la materia es una práctica significativamente más extendida. La revisión realizada identificó que 30 de las 32 entidades publican listados de las personas que han recibido sanciones administrativas. Ello habla del grado de institucionalización que se han logrado en esta materia gracias, en buena medida, a las obligaciones que se han incorporado a la legislación. Con todo, hay al menos dos espacios susceptibles de mejora en el corto plazo. El primero tiene que ver con la actualización de la información, ya que se identificaron casos en los que esta no abarca los años más recientes. El segundo se refiere a la conveniencia de que la información sea consultable de manera sencilla y que no se requiera, como ocurre en una proporción considerable de las entidades, descargar hojas de cálculo.

43 La información está disponible en: <http://www.tsjyuc.gob.mx/?page=capacitacion>.

8. *Generar guías, manuales o tutoriales que expliquen con mayor precisión la forma de utilizar la información disponible respecto de resoluciones, sentencias y criterios jurisprudenciales. Estos documentos idealmente precisarán el universo de asuntos consultables, su periodicidad y el conjunto de órganos a los que corresponden.*

Desde hace varios años, se han puesto en práctica distintas iniciativas para ampliar y mejorar la información que se encuentra disponible a través de internet en materia de resoluciones, sentencias y criterios jurisprudenciales. Aunque estas iniciativas han sido acompañadas por manuales, guías o tutoriales, la información que estos documentos proporciona no siempre permite saber a ciencia cierta cuál es el conjunto de información que efectivamente se puede acceder, su periodicidad, entre otras cuestiones. Por ello se sugiere elaborar manuales o guías más comprensivos sobre la información relativa a resoluciones, sentencias y criterios jurisprudenciales, sus alcances y sus limitaciones. El propósito último es facilitar al ciudadano las herramientas necesarias para obtener la información que necesita y guiarlo por la página y señalarle los límites y posibilidades que puede encontrar sobre las decisiones jurisdiccionales.

Dimensión 2. Participación ciudadana

9. *Generar o, en su caso, actualizar las normas que precisen el funcionamiento de la figura de *amicus curiae* y dar a ellas la más amplia difusión.*

La participación de la ciudadanía en la función jurisdiccional es una cuestión compleja por su naturaleza contenciosa. La figura de *amicus curiae* surge en este sentido como uno de los canales plausibles mediante los que pueden canalizarse dicha participación. Como se sabe, esta figura se caracteriza por hacer posible que personas ajenas a los actores en un asunto determinado expresen a los jueces su opinión y, de este modo, ofrezcan razonamientos susceptibles de contribuir a la resolución correspondiente. Los resultados del observatorio son reveladores pues en ninguna entidad se identificaron normas internas que regulen la figura de *amicus curiae*. Esto no necesariamente implica que las experiencias locales sean nulas en esta materia, sino que, al menos a la luz de la revisión realizada, el uso de la figura no se ha institucionalizado de manera tal que le regule ya en reglamentos, acuerdos o lineamientos expedidos por los tribunales superiores o los consejos judiciales.

10. *Establecer normas que regulen las posibilidades y mecanismos de consulta a científicos y expertos en procesos jurisdiccionales.*

En el mismo sentido que el punto anterior, y partiendo de la premisa de que existen diversos casos asociados a cuestiones que presentan una complejidad extraordinaria, sería conveniente revisar y en su caso actualizar la normativa interna relacionada con la posibilidad de consultar a científicos y expertos en la resolución de los asuntos bajo la jurisdicción de los tribunales superiores. Conviene tener en cuenta que en la actualidad existe un contexto favorable para la adopción de nuevas iniciativas de justicia abierta para profundizar aún más los esfuerzos que se han realizado hasta ahora. La posibilidad de contar con apoyo de personas externas no es, de hecho, una cuestión ajena para los tribunales. En 28 de las 32 entidades se identificó información que indica que los poderes judiciales de esas entidades cuentan ya con documentos que regulan el auxilio de peritos, expertos y científicos. Prácticamente en todos los casos, esas normas se concentran en la figura de peritos, aunque hay algunos en los que se alude a otras modalidades de auxiliares de los órganos de justicia. En gran parte de las entidades la información consiste no sólo en documentos de carácter normativo sino en compendios con los nombres de las personas autorizadas como peritos por el tribunal local.

11. *Crear áreas o unidades administrativas a cargo de establecer vínculos con la sociedad, o en su caso fortalecer a las que ya existan.*

Para incentivar la participación ciudadana es necesario que existan unidades o áreas administrativas que se encarguen de proporcionar atención e información sobre el proceso jurisdiccional o en su caso sobre la forma de presentar recursos como el *amicus curiae*. La existencia de unidades administrativas dedicadas a la comunicación y vinculación es una práctica que, de acuerdo con la información de las páginas de internet consultadas, realizan los poderes judiciales de 22 de las 32 entidades. La mayor parte de esas unidades se concentra en actividades de comunicación social, es decir, en el ejercicio de funciones de vocería y relaciones con medios de comunicación. Esto ayuda a comprender por qué la denominación de esas unidades hace alusión a la idea “comunicación social”, la cual es acompañada por conceptos como “relaciones públicas”, “información o “eventos institucionales”.⁴⁴ Los resultados en esta categoría indican que la puesta en funcionamiento de oficinas

44 Éste último es el caso del estado de Nuevo León cuyo Poder Judicial cuenta con la Coordinación de Comunicación y Eventos Institucionales <http://www.pjenl.gob.mx/PoderJudicial/TSJ/AreasAuxiliares/coordinacion-de-comunicacion.aspx>.

de comunicación social es una práctica bastante difundida y cuyas tareas de vocería pueden ser complementadas con otras que faciliten el acercamiento de los tribunales a organizaciones de la sociedad civil.

12. Crear o fortalecer normas que establezcan mecanismos de acompañamiento de personas u organizaciones externas al poder judicial en los procesos de reclutamiento y promoción de funcionarios de carrera judicial.

La presencia de organizaciones externas al poder judicial en los procesos de reclutamiento de los funcionarios de carrera judicial otorga legitimidad y certeza a las convocatorias de ingreso. Se trasmite la idea de que los procesos están marcados por el marco normativo y transparencia y no por intereses ajenos al mérito.

Dimensión 3. Innovación en el uso de tecnologías

13. Generar o, en su caso, fortalecer los sistemas de consulta de sentencias, resoluciones y criterios jurisprudenciales que permitan, por un lado, realizar búsquedas en texto completo sin necesidad de contar con el número de expediente o sus datos generales de identificación y que, por el otro, estén articulados entre sí.

La posibilidad de acceder a los documentos que plasman los resultados de los procesos jurisdiccionales es uno de los aspectos más imprescindibles de la justicia abierta. Ello es esencial para comprender el trabajo que efectúan los tribunales día con día y caso por caso, pero también para contribuir a salvaguardar los principios de seguridad jurídica e igualdad en la aplicación de la ley. El acceso a este tipo de documentos no se reduce simplemente a que estén disponibles de manera física o a través de internet sino a que pueden ser fácilmente localizables, sin necesidad de contar con información de expedientes específicos. Destaca en este sentido la conveniencia de que los sistemas que estén disponibles —particularmente los relativos a las sentencias y resoluciones— permiten realizar búsquedas en texto completo y no se constriñan a criterios que hayan quedado plasmados en tesis. Del mismo modo, es conveniente profundizar las iniciativas que buscan articular la información de los diferentes sistemas que existen en la actualidad y que son consultables en formas independientes.

En 30 entidades no se pudo localizar un sistema de consulta de expedientes, dejan ver con claridad la conveniencia de que los poderes judiciales instrumenten políticas que garanticen un acceso sencillo al universo de sentencias que expiden



los órganos que los conforman. En el corto plazo esto posiblemente no será una cuestión de conveniencia sino una obligación definida por la legislación. Independientemente de que esto ocurra, la generación de herramientas es uno de los pasos más significativos que las autoridades de impartición de justicia pueden dar para materializar los principios asociados al gobierno abierto.

Sobresalen entidades como Aguascalientes que permite realizar consultas por materia y órgano, pero no hacer búsquedas en texto completo o, al menos, en sumarios de las sentencias.⁴⁵ Esto implica en la práctica para el usuario prácticamente tener que conocer la sentencia específica que pretende localizar y no explorar aspectos jurídicos importantes como por ejemplo lo son las normas jurídicas invocadas en los documentos. La Ciudad de México es la segunda entidad en la que se encontró información que revela la existencia de un sistema con estas características. En ella se perciben limitaciones mayores que en el caso previo, pues el uso de su ya mencionado Sistema Integral para la Consulta de Resoluciones es un servicio que no sólo requiere de un registro previo sino de realizar un pago en función del número de expedientes que se quieren consultar.⁴⁶

14. Realizar acciones para transmitir a través de internet todas las sesiones públicas que celebran los órganos jurisdiccionales, así como generar acervos digitales donde estén disponibles estas sesiones para su consulta.

La justicia mexicana, particularmente en el ámbito federal, ha sido pionera en potenciar la publicidad de sus sesiones mediante su transmisión a través de internet y de un canal especializado en cuestiones judiciales. Gracias a ello, hoy es posible que la ciudadanía siga en vivo las sesiones del Pleno de la SCJN, así como de la Sala Superior y las salas regionales del TEPJF. Igualmente, es posible consultar de manera retrospectiva esas sesiones mediante los acervos digitales disponibles o videotecas. En la actualidad, sin embargo, no siempre es posible seguir las sesiones de los órganos jurisdiccionales locales. Sería conveniente, por tanto, realizar las acciones necesarias para que esto ocurra. Del mismo modo, sería importante potenciar el uso que hasta ahora se hace de las redes sociales, de manera que sea posible seguir a través de ellas dichas transmisiones. Ello, en última instancia, podría contribuir a ampliar aún más la audiencia a la que llega el trabajo de dichos órganos de

45 Al respecto véase la siguiente liga: <http://web3.poderjudicialags.gob.mx/PJE/Sentencias/Sentencias/index#>.

46 La información sobre estos aspectos se encuentra en: <https://www.poderjudicialcdmx.gob.mx/sicor/>.

justicia. Desde la perspectiva de la transparencia y el acceso a la información, es una cuestión cuya importancia no se puede soslayar porque brinda la posibilidad de que las personas conozcan cómo se realizan los procesos de toma de decisiones. Y justo por ello es destacable que la investigación haya identificado sólo tres entidades donde existe esta práctica. En todas ellas, sin embargo, las transmisiones se limitan a las sesiones del órgano plenario del tribunal superior.⁴⁷ Las áreas de oportunidad son claras: introducir esta práctica donde no se aplica, y ampliarla donde ya existe.

15. Fortalecer los sistemas de consulta de información estadística relativa a los asuntos jurisdiccionales resueltos por el tribunal en formato de datos abiertos, es decir, que sean descargables y reutilizables.

La elaboración de estadísticas de procesos y decisiones judiciales es uno de los aspectos en los que ha hecho hincapié la legislación en materia de transparencia y acceso a la información. Seguramente ello fue decisivo para que este tipo de información sea accesible en la mayor parte de las páginas de los poderes judiciales. Conforme a la exploración efectuada en el marco de esta investigación, 29 de las 32 entidades ya realizan esta práctica. En la mayor parte de los casos, lamentablemente la información se encuentra en formatos no reutilizables. Esto, como es obvio, supone limitaciones importantes pues las personas que pretendan emplear la información para análisis propios requerirán de volver a capturar datos que ya se encuentran a disposición de las autoridades. El principal desafío en esta materia es precisamente lograr que la información esté disponible en formato de datos abiertos. Un ejemplo de las alternativas para llevar a cabo esa tarea es el módulo de estadística de la página del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México donde existe una sección donde es posible descargar bases de datos abiertos.⁴⁸ Otro ejemplo de la disponibilidad de información reutilizable es la página del Poder Judicial de Aguascalientes cuya página de internet permite la descarga de datos en formato de hoja de cálculo.⁴⁹

47 Véanse, por ejemplo, las experiencias de Chihuahua (<http://www.stj.gob.mx/tribunal-virtual/sesiones-plenarias.php>) y Coahuila (<https://www.pjec.gob.mx/intranet/sesiones/videos.php>).

48 La información está disponible en: <http://www.poderjudicialcdmx.gob.mx/estadistica/datos-abiertos-2/>.

49 Las descargas pueden efectuarse accediendo a la siguiente dirección electrónica: <http://www.poderjudicialags.gob.mx/Home#>.

16. Crear políticas institucionales para establecer microsítios con información curricular de los titulares de los órganos jurisdiccionales y sus colaboradores. Sería conveniente que estos microsítios se actualicen en forma periódica e incorporen también información sobre la agenda diaria de los titulares.

Es necesario conocer quiénes hacen las sentencias y sus trayectorias profesionales. Con un sitio especializado el ciudadano puede saber dónde estudiaron los colaboradores de los jueces y los titulares y también puede conocer cuál es la agenda de los titulares y ver con qué abogados se están reuniendo. Esta práctica genera transparencia en los procesos de elaboración de las sentencias judiciales.

17. Analizar los aspectos jurídicos relevantes y, en su caso, fortalecer sistemas para promover y dar seguimiento a asuntos judiciales vía electrónica. Sería conveniente contemplar la posibilidad de generar aplicaciones para dispositivos electrónicos o, en su caso, realizar ajustes para su apropiada utilización mediante los navegadores de internet de ese mismo tipo de dispositivos.

El uso de las tecnologías de la información y la comunicación ha hecho posible que hoy existan alrededor del mundo herramientas de lo que se ha denominado justicia electrónica o *e-justice*. Estas herramientas no se constriñen a la construcción de canales de difusión que transparenten las labores de los órganos de justicia. Más bien, están orientada a mitigar los efectos de los aspectos geográficos, económicos o institucionales que inciden de manera negativa en el acceso y la provisión de una administración de justicia expedita. Por la forma jerárquica en las que están estructurando los sistemas judiciales contemporáneos, los tribunales de instancia son particularmente donde los resultados de este tipo de innovaciones pueden ser más positivos. La posibilidad de contar con herramientas electrónicas que permitan promover litigios o darles seguimiento es un tema que está estrechamente ligado al anterior. En este sentido destaca el hecho de que la investigación haya identificado 26 entidades donde existen este tipo de herramientas. En la mayoría de los casos éstas consisten en sistemas de consulta de expedientes, notificaciones electrónicas, agendas de audiencias públicas, aunque también hay algunas que cuentan aplicaciones para dispositivos móviles o mecanismos para la presentación remota de demandas. Es una buena noticia que los poderes judiciales se hayan dado ya a la tarea de incorporar tecnologías de la información a sus procesos de gestión y que su incorporación considere también a los usuarios de los servicios que esas autoridades ofrecen. Con todo, resulta paradójico que se cuente con este tipo de herramientas y que algunos de los documentos más importantes

integrados a ellas —las sentencias— no sean accesibles para la ciudadanía. Es indispensable, por tanto, que las judicaturas locales emprendan procesos de valoración sobre esta cuestión y que, en su caso, tomen las medidas necesarias para ampliar la utilidad de los sistemas que ya existen.

18. Realizar acciones para transmitir a través de internet todas las sesiones públicas que celebra el pleno y las comisiones del órgano de gobierno judicial, así como generar acervos digitales donde estén disponibles estas sesiones para su consulta.

La justicia mexicana ha sido pionera en la transmisión de internet de las sesiones de los órganos que lo integran, igualmente, se destacaron los beneficios que ha producido esta práctica. Partiendo de la experiencia acumulada en los años recientes, se considera también conveniente extenderla a los órganos de gobierno judicial, incluidas sus respectivas comisiones. La transmisión de sesiones por internet es un tema controversial por las consecuencias que los especialistas han advertido en la calidad de los debates y resoluciones.

19. Crear políticas institucionales para establecer micrositios con información curricular de los titulares del órgano de gobierno judicial. Sería conveniente que estos micrositios se actualicen en forma periódica e incorporen también información sobre la agenda diaria de los titulares.

Conocer quiénes son los titulares del gobierno judicial y sus trayectorias profesionales permite que el ciudadano ubique a los responsables de la gestión de los recursos y bienes y los que implementan los mecanismos de ingreso, permanencia y disciplina en el poder judicial.

20. Generar o, en su caso, fortalecer los sistemas de consulta de información estadística relativa a los asuntos resueltos por los órganos jurisdiccionales bajo la administración, supervisión y vigilancia del órgano de gobierno judicial, mediante la puesta a disposición de información en forma de datos abiertos (descargable y reutilizable).

Es conveniente difundir información estadística relativa a los asuntos resueltos por los órganos jurisdiccionales bajo la administración, supervisión y vigilancia del órgano de gobierno judicial, facilitando que ésta sea descargable en formatos reutilizables. Es oportuno precisar que esta práctica no se empalmaría necesariamente con lo que ya hace el Censo de Impartición de Justicia Local u otros proyectos análogos, pues la idea es que la información estadística

no se presente sólo en forma agregada sino en metadatos, de modo que sea posible conocer los datos y características de cada expediente.

21. *Generar o, en su caso, fortalecer los sistemas de consulta relativos a las actividades y resultados de la supervisión y vigilancia de los órganos jurisdiccionales bajo la administración, supervisión y vigilancia del órgano de gobierno judicial.*

En la actualidad, la información disponible a través de internet sobre las actividades de supervisión y vigilancia que realizan los consejos de la judicatura es limitada. Se sugiere, por tanto, profundizar los esfuerzos en la materia de manera que puedan conocerse sus resultados a nivel órgano judicial.

Dimensión 4. Integridad y responsabilidad

22. *Generar o, en su caso, actualizar los documentos relativos a la ética judicial, así como darles la mayor difusión posible.*

La función judicial requiere de funcionarios cuya integridad esté probada y cuya conducta se desarrolle siempre conforme a directrices claras de ética judicial. Hoy, sin embargo, a más de una década de distancia de la introducción de políticas en la materia, resulta conveniente actualizar los documentos respectivos y darles la mayor difusión tanto al interior como al exterior de ese órgano cúspide del sistema de justicia. Los resultados en la primera categoría son positivos pues se identificaron documentos sobre ética judicial en las páginas de internet de 27 entidades. Esto resulta comprensible si se tiene en cuenta la difusión que desde la Suprema Corte de Justicia de la Nación se hizo en su momento para visibilizar este tema mediante la creación de un Código de Ética para el Poder Judicial de la Federación y la suscripción del Código Iberoamericano en la materia. Podría decirse entonces que los esfuerzos locales han contribuido a ampliar la visibilidad el tema y, de algún modo, sembrado semillas para el desarrollo de iniciativas ulteriores. Esas semillas son identificables, por ejemplo, en los códigos de conducta expedidos en entidades como Aguascalientes, Hidalgo y Guanajuato, o en la conformación de un comité especializado como ocurrió en Campeche.

23. Crear o, en su caso, actualizar las normas relativas a las obligaciones de excusarse para titulares de órganos jurisdiccionales y colaboradores, así como garantizar el acceso a la información relativa a los asuntos en los que los titulares o sus colaboradores presentaron solicitudes de excusarse. Idealmente, esa información debe estar desagregada caso por caso, aunque también es conveniente que esté sistematizada en formatos descargables y reutilizables.

Del mismo que es fundamental realizar esfuerzos para garantizar la ética judicial, es importante generar disposiciones que con suma claridad precisen los casos en los que los titulares de los órganos jurisdiccionales y sus colaboradores deberán excusarse y, de este modo, cerrar la puerta a potenciales conflictos de interés. Por ello resulta fundamental que los órganos que ejercen funciones jurisdiccionales, así como aquellos de gobierno judicial, generen o en su caso actualicen las normas que aplican en esta materia, así como dar la mayor transparencia a las solicitudes que se presenten, mediante la instrumentación de sistemas de información o micrositios. En la exploración efectuada se identificaron este tipo de normas en 21 entidades, lo cual de nueva cuenta, habla de un grado relativamente amplio de institucionalización. Es importante aclarar que el hecho de que en 11 entidades no se haya identificado información no implica necesariamente un vacío legal sino, en todo caso, que las disposiciones están asentadas en las normas emitidas por los órganos legislativos, particularmente en las leyes orgánicas locales. De cualquier modo, una forma de blindar la integridad de los funcionarios sería robustecer la normatividad interna a fin de que ellos, los litigantes y la sociedad tuvieran mayor claridad sobre las hipótesis específicas en que proceden los impedimentos, recusaciones y excusas.

24. Diseñar e instrumentar micrositios dentro de las páginas de internet correspondientes que faciliten la consulta de las declaraciones patrimoniales de los titulares de los órganos jurisdiccionales y el resto de los colaboradores que pertenecen a la carrera judicial.

Es importante que los ciudadanos puedan conocer las declaraciones patrimoniales de los titulares de los órganos jurisdiccionales y de los miembros de la carrera judicial para identificar la integridad de los que resuelven la conflictividad social. La publicación de declaraciones de la situación patrimonial de funcionarios judiciales es también una práctica bastante extendida. Y esto es así especialmente por las obligaciones que se han introducido a las leyes federales y locales. En seis de las 32 entidades, sin embargo, no fue posible localizar este tipo de documentos. Conviene precisar que esto fue así pese a que las secciones de obligaciones de transparencia efectivamente incluyen este

rubro. Sin embargo, al consultar las ligas o descargar los archivos correspondientes no localizó información que diera cuenta de esas declaraciones. Esto quiere decir que aún hay tareas por hacer en este rubro para conseguir que esos documentos sean consultables en la totalidad de las páginas de internet y que esos documentos estén tan actualizados como sea posible.

26. Diseñar e instrumentar microsítios o secciones dentro de las páginas de internet correspondientes que faciliten la consulta de las declaraciones de conflicto de interés que presenten los titulares de los órganos jurisdiccionales y el resto de los colaboradores que pertenecen a la carrera judicial.

Es recomendable que existan sitios o microsítios en las páginas de internet en donde el ciudadano pueda acceder a las declaraciones de conflictos de interés de los titulares de órganos jurisdiccionales y de sus colaboradores para favorecer un ambiente de integridad en el Poder Judicial. Esta cuestión cobra mayor relevancia aun considerando las innovaciones que se han introducido a raíz de la configuración del Sistema Nacional Anticorrupción.

27. Crear o, en su caso, actualizar las normas relativas a las obligaciones de excusarse para titulares del Consejo de la Judicatura, así como garantizar el acceso a la información relativa a los asuntos en los que presentaron solicitudes de excusarse. Idealmente, esa información debe estar desagregada caso por caso, aunque también es conveniente que esté sistematizada en formatos descargables y reutilizables.

Del mismo que es fundamental realizar esfuerzos para garantizar la ética judicial, es importante generar disposiciones que con suma claridad precisen los casos en los que los titulares del Consejo de la Judicatura deberán excusarse y, de este modo, cerrar la puerta a potenciales conflictos de interés. Por ello resulta fundamental que los órganos de gobierno judicial actualicen las normas que aplican en esta materia, así como dar la mayor transparencia a las solicitudes que se presenten, mediante la instrumentación de sistemas de información o microsítios.

28. Diseñar e instrumentar microsítios dentro de las páginas de internet correspondientes que faciliten la consulta de las declaraciones patrimoniales de los integrantes del Consejo de la Judicatura.

Es importante que los ciudadanos puedan conocer las declaraciones patrimoniales de los titulares de los Consejos de la Judicatura para identificar la integridad de los que administran el gobierno judicial.

29. Diseñar e instrumentar microsítios o secciones dentro de las páginas de internet correspondientes que faciliten la consulta de las declaraciones de conflicto de interés que presenten los integrantes del Consejo de la Judicatura.

Es recomendable que existan sitios o microsítios en las páginas de internet en donde el ciudadano pueda acceder a las declaraciones de conflictos interés de los integrantes del Consejo de la Judicatura para favorecer un ambiente de integridad en el Poder Judicial. Esta cuestión cobra mayor relevancia considerando las innovaciones que se han introducido a raíz de la configuración del Sistema Nacional Anticorrupción.

FUENTES CONSULTADAS

- Barceló Rojas, Daniel Armando. 2013. “El futuro de la justicia constitucional en los estados de la república federal mexicana”. En *El constitucionalismo contemporáneo. Homenaje a Jorge Carpizo*, editado por Diego Valadés y Luis Raúl González Pérez. México: UNAM.
- Bardach, Eugene. 1994. “Comment: The problem of ‘best practice’ research”. *Journal of Policy Analysis and Management* 13 (2): 260–268.
- Blichner, Lars C., y Anders Molander. 2008. “Mapping juridification”. *European Law Journal* 14 (1): 36–54.
- Becerra, Ricardo, Pedro Salazar, y José Woldenberg. 2000. *La mecánica del cambio político en México: elecciones, partidos y reformas*. Ciudad de México: Cal y Arena.
- Bretschneider, Stuart, Frederick J. Marc-Aurele, y Jiannan Wu. 2004. “‘Best practices’ research: a methodological guide for the perplexed”. *Journal of Public Administration Research and Theory* 15 (2): 307–323.
- Brinks, Daniel M., y Abby Blass. 2018. *The DNA of constitutional justice in Latin America: Politics, governance, and judicial design*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bustillos, Julio. 2009. “La realidad de la justicia constitucional local mexicana en el siglo XXI (a través de sus resoluciones definitivas)”. *Cuestiones constitucionales*, núm. 21: 29–71.
- Caballero Juárez, José Antonio. 2005. “La regulación sobre el acceso a la información judicial en México. Algunos comentarios sobre el estado de la cuestión”. En *El acceso a la información judicial en México: una visión comparada*, editado por José Antonio Caballero Juárez, Carlos G. Gregorio, y Margaret Popkin. México: UNAM.

- Caballero Juárez, José Antonio, Sergio López Ayllón, y Alfonso Oñate Laborde. 2006. “Libro blanco de la Reforma Judicial: una agenda para la justicia en México”. 9707126140. México.
- Cano, Jesús, Carlos E. Jiménez-Gómez, Roberto Hernández, y Salvador Ros. 2015. “New tools for e-justice: legal research available to any citizen”. En , 108–11. IEEE.
- Carpizo, Jorge. 2000. “Otra reforma constitucional: La subordinación del Consejo de la Judicatura Federal”. *Cuestiones Constitucionales*, núm. 2: 209–218.
- Cejudo, Guillermo, Sergio López Ayllón, y Alejandra Ríos Cazares. 2014. *La política de transparencia en México: Instituciones, logros y desafíos*. México: CIDE.
- Cejudo, Guillermo, Cynthia L. Michel, Armando Sobrino, y Marcela Vázquez. 2018. “Observing and Measuring Government Openness. A conceptual discussion and application to Mexico”. *Gobernar: The Journal of Latin American Public Policy and Governance* 2 (1): 4.
- Chapman, Peter, Sandra Elena, y Surya Khanna. 2018. *Opening justice: Access to justice, open judiciaries, and legal empowerment through the Open Government Partnership*. New York: Open Government Partnership.
- Chudnovsky, Mariana. 2015. “Introducción. Por qué «capacidades estatales» y esta selección para comprenderlas”. En *Capacidades estatales. Diez textos fundamentales*, 15–23. Buenos Aires: Banco de Desarrollo de América Latina.
- CIDE, y INAI. 2017. *Métrica de Gobierno Abierto. Reporte de resultados*. México: CIDE / INAI.
- . 2019. *Métrica de Gobierno Abierto. Informe de resultados*. México: CIDE / INAI.
- Coglianesi, Cary. 2009. “The transparency president? The Obama administration and open government”. *Governance* 22 (4): 529–44.
- Collins Jr, Paul M. 2004. “Friends of the court: Examining the influence of amicus curiae participation in US Supreme Court litigation”. *Law & Society Review* 38 (4): 807–32.

- Concha, Hugo, y José Antonio Caballero Juárez. 2001. *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas: un estudio institucional sobre la justicia local en México*. México: UNAM.
- Cortez, Josafat. 2020. *Ideas, Innovación y Cambio organizacional en la Suprema Corte de Justicia*, UNAM.
- Cossío Díaz, José Ramón. 2004. *La teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia*. México: Fontamara.
- , 1992. *Las atribuciones no jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*. México: Porrúa.
- Cotterrell, Roger. 1992. *Sociology of Law*. London: Butterworths.
- Couso, J., A. Huneus, y R. Sieder. 2010. *Cultures of legality: Judicialization and political activism in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Eisenstadt, Todd A. 2003. *Courting Democracy in Mexico: Party Strategies and Electoral Institutions*. Cambridge University Press.
- Equis. Justicia para las Mujeres. 2019. *(In)justicia abierta. Ranking de opacidad judicial en México*. México: Equis. Justicia para las Mujeres.
- Elena, Sandra, y François van Schalkwyk. 2019. “Open data for open justice in seven Latin American countries”. En *Civic Engagement and Politics: Concepts, Methodologies, Tools, and Applications*, 460–81. IGI Global.
- Elkins, Zachary, Tom Ginsburg, y James Melton. 2014. “Comparative Constitutions Project”.
- Ely, John Hart. 1980. “Democracy and distrust : A theory of judicial review”, VIII, 268 p.
- Ferejohn, John. 2002. “Judicializing Politics, Politicizing Law”. *Law and Contemporary Problems* 65 (3): 41–68. <https://doi.org/10.2307/1192402>.
- Fix Fierro, Héctor. 2003. “La Reforma Judicial en México: ¿de dónde viene?, ¿hacia dónde va?” *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia* 2: 251–324.

- Flores Bernal, Raúl. 2018. “Retos y perspectivas de los tribunales electorales: frente al paradigma de justicia abierta en México”. *Ius Comitiãlis* 1 (1): 98–118.
- Garoupa, Nuno, y Tom Ginsburg. 2009. “Guarding the Guardians: Judicial councils and judicial independence”. *The American Journal of Comparative Law* 57 (1): 103–134.
- . 2013. “Judicial roles in nonjudicial functions”. *Wash. U. Global Stud. L. Rev.* 12: 755.
- . 2015. *Judicial reputation: A comparative theory*. University of Chicago Press.
- Gascó-Hernández, Mila. 2014. *Open government: Opportunities and challenges for public governance*. Vol. 14. Springer.
- Ginsburg, Tom. 2018. “La difusión mundial del control constitucional”. En *Veinte años no es nada. La Suprema Corte y la justicia constitucional antes y después de la reforma judicial de 1994*, editado por Camilo Saavedra Herrera, 1–31. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Gloppen, Siri. 2013. “Courts, corruption and judicial independence”. En *Corruption, grabbing and development*. Edward Elgar Publishing.
- Gonzalez-Ocantos, Ezequiel. 2019. “Courts in Latin America”. En *The Oxford Encyclopedia of Latin American Politics*, editado por Harry E. Vanden y Gary Prevost. New York: Oxford University Press.
- Hammergren, Linn A. 1998. “The politics of justice and justice reform in Latin America: the Peruvian case in comparative perspective”, ix, 342 p.
- Helmke, Gretchen, y Frances Rosenbluth. 2009. “Regimes and the rule of law: Judicial independence in comparative perspective”. *Annual Review of Political Science* 12: 345–66.
- Hirschl, Ran. 2018. “Judicialización de la política”. En *Veinte años no es nada. La Suprema Corte y la justicia constitucional antes y después de la reforma judicial de 1994*, editado por Camilo Saavedra Herrera, 33–67. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.

- INE. 2015. *Informe País sobre la Calidad de la Ciudadanía en México*. México: INE / El Colegio de México.
- Jiménez-Gómez, Carlos E., y Mila Gascó-Hernández. 2016. *Achieving open justice through citizen participation and transparency*. IGI Global.
- Karamagioli, Evika, Eleni-Revekka Staiou, y Dimitris Gouscos. 2014. “Can Open-Government Models Contribute to More Collaborative Ways of Governance?” En *Open Government*, 37–50. Springer.
- Landman, Todd. 2002. *Issues and methods in comparative politics: an introduction*. Routledge.
- Larkins, Christopher M. 1996. “Judicial independence and democratization: A theoretical and conceptual analysis”. *The American Journal of Comparative Law*, 605–26.
- López Ayllón, Sergio. 2009. *El acceso a la información como un derecho fundamental: la reforma al artículo 6o de la Constitución mexicana*. Vol. 17. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Marković, Marko, y Stevan Gostojić. 2018. “Open Judicial Data: A Comparative Analysis”. *Social Science Computer Review*, 0894439318770744.
- Melton, James, y Tom Ginsburg. 2014. “Does de jure judicial independence really matter? A reevaluation of explanations for judicial independence”. *Journal of Law and Courts* 2 (2): 187–217.
- Mickoleit, Arthur. 2014. *Social media use by governments: A Policy Primer to Discuss Trends, Identify Policy Opportunities and Guide Decision Makers*. OECD Working Papers on Public Governance 26. París: OECD.
- Navarro, Freddy Mariñez, y Rafael E. Valenzuela Mendoza. 2013. *Gobierno abierto: ¿más innovaciones? ¿más gobierno? ¿más sociedad? ¿en qué consiste?: propuestas para los gobiernos locales*. Tecnológico de Monterrey, EGAP.
- Navia, Patricio, y Julio Ríos-Figueroa. 2005. “The Constitutional Adjudication Mosaic of Latin America”. *Comparative Political Studies*, 2005.
- OCDE. 2016. *Open Government: The Global Context and the Way Forward*. París: OECD Publishing.

- Page, Edward C. 2006. “The origins of policy”. En *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Parks, Wallace. 1957. “Open Government Principle: Applying the right to know under the Constitution”. *Geo. Wash. L. Rev.* 26: 1.
- Pou-Giménez, Francisca. 2017. “Changing the Channel: Broadcasting Deliberations in the Mexican Supreme Court”. En *Justices and Journalists. The Global Perspective*, editado por Richard Davis y David Taras. New York: Cambridge University Press.
- Prillaman, William C. 2000. *The judiciary and democratic decay in Latin America: Declining confidence in the rule of law*. Westport: Greenwood Publishing.
- Ratner, Morris A. 2016. “Judicial ethical integrity: Challenges and solutions”. *Hastings Int’l & Comp. L. Rev.* 39: 149.
- Ríos-Figueroa, Julio. 2016. *Constitutional courts as mediators: Armed conflict, civil-military relations, and the rule of law in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ríos-Figueroa, Julio, y Luis Fernando Soto Tamayo. 2017a. “Competencia electoral e independencia judicial en los estados de México, 1985-2014”. *Revista mexicana de sociología* 79: 287–318.
- . 2017b. “Instituciones judiciales subnacionales en México, 1917-2014”. *Colombia Internacional*, núm. 91: 243–63. <https://doi.org/10.7440/colombiaint91.2017.08>.
- Romero, Vidal, Pablo Parás, Georgina Pizzolitto, y Elizabeth J. Zechmeister. 2018. “Cultura política de la democracia en México y en la Américas, 2016/2017”. LAPOP. https://www.vanderbilt.edu/lapop/mexico/AB2016-17_Mexico_Country_Report_V3_03.06.18_W_042018.pdf.
- Sandoval-Almazán, Rodrigo, y David Valle-Cruz. 2016. “Open justice in Latin America: Judiciary websites under scrutiny”. En , 287–90. ACM.
- Sartori, Giovanni. 1994. “Comparación y método comparativo”. En *La comparación en las ciencias sociales*, editado por Giovanni Sartori y Leonardo Morlino. Madrid: Alianza Universidad.

- Schedler, Andreas. 2010. *Concept formation in political science*. Documentos de trabajo del CIDE 2019. México: CIDE.
- Shapiro, Martin. 1981. *Courts, a comparative and political analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Tate, C. Neal, y Torbjörn Vallinder, eds. 1995. *The global expansion of judicial power*. New York: New York University Press.
- Transparencia Mexicana, y Instituto del Banco Mundial. 2014. *Instrumentos para mejorar la transparencia, la integridad y la rendición de cuentas de los poderes judiciales en América Latina*. México: Transparencia Mexicana / Instituto del Banco Mundial.
- Ubaldi, B. 2013. “Open Government Data: Towards Empirical Analysis of Open Government Data Initiatives”. OCDE.
- Valenzuela Suárez, María Jesús, María de los Ángeles Montero Hernández, Nicolás Loyola Dinamarca, Ignacio Catalán Fuentes, y Federico Izaguirre Gallardo. 2019. *Índice de Accesibilidad a la Información Judicial en Internet. Undécima versión*. Santiago de Chile: Centro de Estudios de Justicia de las Américas.
- Vanberg, Georg. 2015. “Constitutional courts in comparative perspective: a theoretical assessment”. *Annual Review of Political Science* 18: 167–185.
- Vesely, Arnošt. 2011. “Theory and methodology of best practice research: a critical review of the current state”. *Central European Journal of Public Policy* 5 (2): 98–117.
- WJP. 2019. *Rule of Law Index*. Washington, D.C.: World Justice Project.

APÉNDICE

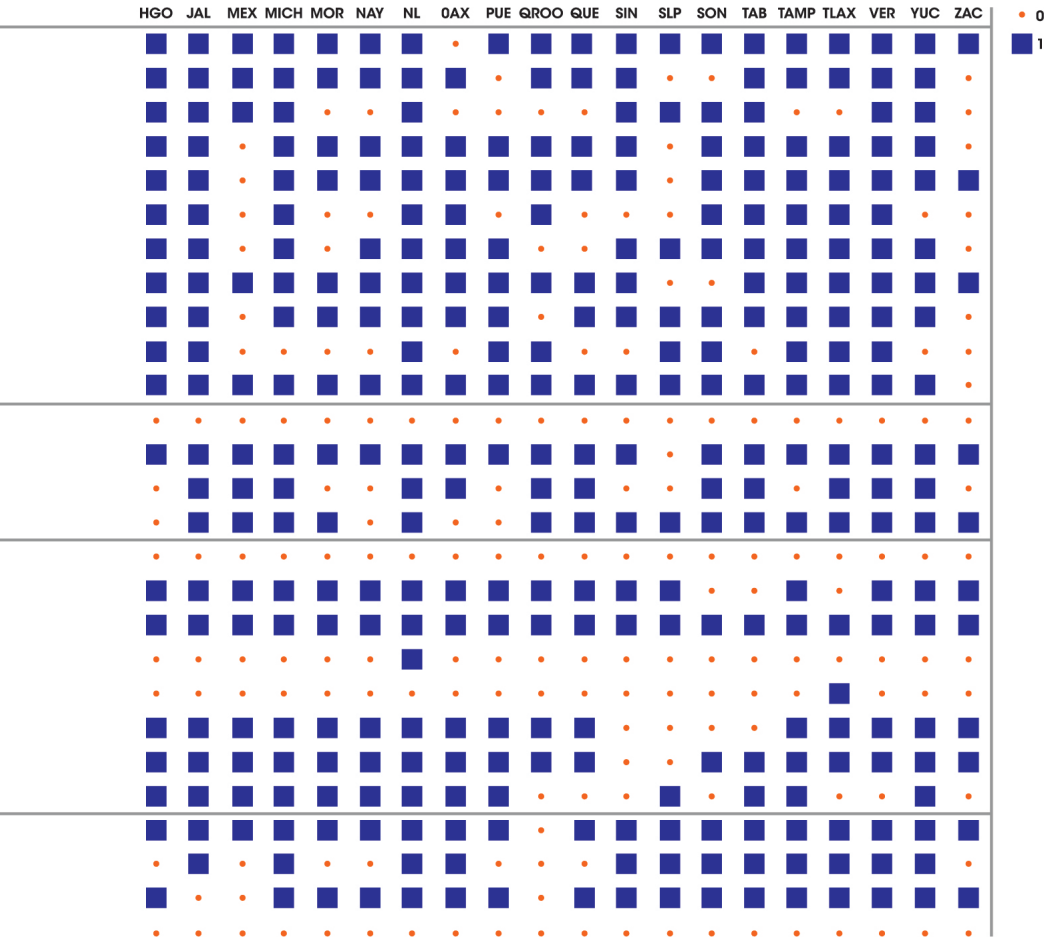
Resultados por entidad, dimensión e indicador

Gráfica A. Resultados por entidad, dimensión e indicador

		AGS	BC	BCS	CAMP	CDMX	CHIH	CHIS	COAH	COL	DUR	GTO	GUE
Dimensión 1: Transparencia y acceso a la información	1. Publicación de acuerdos	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	●
	2. Publicación de sentencias	■	■	●	●	■	■	■	■	●	●	■	●
	3. Criterios jurisprudenciales	●	■	●	●	■	●	■	■	●	●	●	●
	4. Sesiones del Tribunal Superior	●	■	●	●	■	■	■	■	●	●	●	●
	5. Información curricular	■	■	■	●	■	■	●	■	■	■	■	■
	6. Publicación decisiones del órgano de gob. judicial	■	■	●	■	■	●	■	■	●	■	■	●
	7. Sesiones del órgano de gobierno judicial	●	■	●	●	■	■	●	■	●	●	■	●
	8. Integración órganos inferiores	●	■	■	■	●	●	●	■	■	■	■	●
	9. Reclutamiento y promoción en carrera judicial	■	■	■	●	■	■	■	●	■	■	■	●
	10. Auditorías, visitas e inspecciones	●	■	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
	11. Sanciones a funcionarios de carrera judicial	■	■	■	■	■	●	■	■	■	■	■	■
Dimensión 2: Participación ciudadana	1. Regulación amins curiae	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
	2. Regulación peritos, científicos y expertos	■	■	■	■	■	●	■	■	■	●	■	●
	3. Unidades A. de comunicación y vinculación social	■	■	■	■	■	■	■	●	■	■	■	●
	4. Buzones o herramientas de contacto	●	■	■	■	■	■	■	■	●	●	■	■
Dimensión 3: Innovación en el uso de tecnologías	1. Sistemas de consulta de decisiones y sentencias	■	●	●	●	■	●	●	●	●	●	●	●
	2. Herramientas electrónicas de litigio	■	■	■	■	■	■	■	■	●	●	■	●
	3. Estadísticas judiciales	■	■	■	■	■	■	■	●	●	■	■	●
	4. Sistemas relacionados con la carrera judicial	●	■	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
	5. Transmisión de sesiones por internet	●	●	●	●	●	■	●	■	●	●	●	●
	6a. Redes sociales: Facebook	■	●	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	6b. Redes sociales: Twitter	●	■	●	■	■	■	■	■	■	■	■	■
6c. Redes sociales: Youtube	■	●	■	■	■	■	■	●	■	■	●	■	
Dimensión 4: Integridad y responsabilidad	1. Códigos de ética judicial	■	■	●	■	■	■	■	●	■	●	■	●
	2. Regulación impedimentos, recusaciones y excusas	■	■	●	■	■	■	■	■	■	●	■	●
	3. Declaraciones patrimoniales	●	■	■	●	■	■	■	■	■	■	■	●
	4. Declaraciones de conflictos de interés	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●

Fuente: elaboración propia.

Nota: los cuadros reflejan los indicadores en los que se encontraron prácticas de justicia abierta y los puntos donde esto no fue así.



LA JUSTICIA ABIERTA **EN** **EL ÁMBITO FEDERAL**



INTRODUCCIÓN

La presencia de los tribunales en el debate público de la actualidad no tiene precedentes. Su participación en la resolución de conflictos fundamentales para la sociedad les ha dado una visibilidad de la que no habían gozado antes en la historia de México. La interrupción legal del embarazo, el matrimonio entre parejas del mismo sexo, el consumo lúdico de marihuana, la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, la construcción de grandes proyectos de infraestructura o los límites a las percepciones de funcionarios públicos son solo algunos de los asuntos más prominentes de los últimos tiempos. A ellos se suman otros que, aunque menos controversiales, también producen consecuencias muy importantes en la vida de las personas que buscan respuestas jurídicas a problemas familiares, patrimoniales, laborales, escolares, entre muchos otros.

El creciente impacto de la labor judicial no ha sido acompañado, sin embargo, por un mejor conocimiento social sobre las funciones que los tribunales desempeñan. Contrario a lo que podría pensarse al observar la litigiosidad de los años recientes, la impartición de justicia continúa siendo una cuestión ajena y difícil de comprender para la mayor parte de las personas. No es extraño que los resultados de encuestas reiteradamente muestren los deficitarios niveles de confianza que la ciudadanía deposita en juzgadoras y juzgadores. Tampoco lo es que las normas e instituciones en materia de transparencia y acceso a la información presten cada vez mayor atención a la judicatura. Y es menos extraño aún que las expectativas generadas por la idea de gobierno abierto se hayan trasladado de manera vertiginosa al ámbito judicial.

El concepto justicia abierta ha permeado la deliberación pública sobre las instituciones judiciales. Basta consultar los medios de comunicación tradicionales o las nuevas redes de información para comprobar cuán difundido se encuentra, pero también cuán diverso es el uso que se le da. En ocasiones se le utiliza para poner énfasis en la necesidad de que todas las sentencias y resoluciones sean accesibles por vías físicas y electrónicas; en otras para subrayar la conveniencia de que esos documentos estén escritos en un lenguaje comprensible para toda la sociedad; y en otras más para promover que juzgadoras y juzgadores transparenten todas las actividades que realizan en el ejercicio de sus cargos. Esa multiplicidad de usos está también presente en el plano internacional y en las comunidades académicas donde se emplea para hacer referencia a servicios electrónicos de justicia, mecanismos de participación ciudadana en las labores judiciales o, simplemente, la adopción de los principios de gobierno abierto al interior de la judicatura.

La difusión de la idea de justicia abierta ha sido amplia y veloz, y ello ha redundado en mayor indeterminación en cuanto su significado. Uno de los rasgos más notables del uso del concepto tiene que ver precisamente con las tensiones que existen entre lo que se considera que la justicia abierta debe ser y lo que se observa que efectivamente es. Las consecuencias de esta brecha entre perspectivas prescriptivas y descriptivas son particularmente visibles en los desafíos que actualmente se enfrentan para trasladar la idea de gobierno abierto al ámbito de la justicia. El caso mexicano es una muestra de esos retos a partir de la entrada en vigor de la reforma a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP).

Este ordenamiento incorporó la noción de gobierno abierto al régimen jurídico nacional y, al conferir atribuciones a los organismos garantes de la transparencia y el derecho de acceso a la información para fomentar sus principios, emitir recomendaciones y colaborar con los sujetos obligados y los representantes de la sociedad civil, hizo necesario construir bases sólidas para llevar a la práctica esas innovaciones.

El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), como cabeza del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (SNT), ha emprendido diversas iniciativas para contribuir a que las nuevas disposiciones se materialicen a plenitud. A estos esfuerzos subyace la convicción de que tanto los tomadores de decisiones como la sociedad requieren evidencia para el diseño de políticas en la materia. En esta línea, y reconociendo además el papel fundamental que desempeñan los poderes judiciales en la construcción y funcionamiento del Estado democrático constitucional, el INAI consideró oportuno sumar a esas iniciativas al OBSERVATORIO DE JUSTICIA ABIERTA 2019 (OBSERVATORIO). Para desarrollarlo, suscribió un Convenio de Colaboración con la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), a fin de que esa institución académica, por conducto de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPyS), se hiciera cargo de las labores de investigación correspondientes.

La premisa de la que partió el proyecto fue construir una base sólida en términos teóricos y metodológicos que, por un lado, ayude a reducir la brecha entre las dimensiones prescriptiva y normativa del concepto de justicia abierta facilitando la comprensión sobre lo que ese concepto significa en el contexto nacional; y que, por el otro lado, permita contar con información precisa sobre los avances que se han logrado en la materia, así como sobre los retos que existen en la actualidad. Por las características de la regulación sobre gobierno abierto y las atribuciones con las que cuentan los órganos garantes de la transparencia y el acceso a la información, el OBSERVATORIO no se vislumbró como un ejercicio de evaluación del cumplimiento de la ley o como una investigación exhaustiva sobre el ejercicio

del conjunto de facultades de las instituciones judiciales, sino como una investigación orientada a la identificación de prácticas concretas vinculadas a las tareas primordiales de esas instituciones.

Además, dado que el proyecto buscó tender puentes entre la teoría y la práctica, así como al mismo tiempo convertirse en un insumo para la construcción de políticas judiciales, su desarrollo se realizó en dos vertientes principales: 1) la revisión de la producción académica sobre gobierno y justicia abierta y 2) la construcción y aplicación de un marco conceptual y metodológico para identificar prácticas concretas y generar recomendaciones susceptibles de aplicarse al interior de la judicatura. Los resultados obtenidos en ambas vertientes permiten que el proyecto realice dos contribuciones principales en términos académicos y de política pública. La primera es la construcción de una conceptualización original que, a diferencia de las que existen hasta ahora, captura con mayor precisión la especificidad de las funciones que desempeñan los poderes judiciales. La segunda es la elaboración de un diagnóstico de las prácticas de justicia abierta en las tres instituciones que estructuran administrativamente el Poder Judicial de la Federación (PJF) — Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), Consejo de la Judicatura Federal (CJF) y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)—, las cuales se ponderan frente a las que han adoptado instituciones con funciones análogas en Argentina y Brasil, países con características semejantes a México y cuyos sistemas judiciales guardan similitudes importantes con el nacional.

El documento se estructura en cuatro capítulos. El primero describe los retos más relevantes que enfrentan actualmente los poderes judiciales en un contexto en el que han adquirido facultades amplias para arbitrar el conflicto político, proteger derechos fundamentales y salvaguardar la supremacía constitucional, y en el que, como se mencionó antes, la confianza en su desempeño ha ido en descenso. Con base en ello, se analiza la trayectoria del concepto gobierno abierto y la forma en que éste se ha trasladado en forma problemática al campo de la justicia, dando como resultado una idea de justicia abierta indeterminada, aunque cada vez más difundida.

El segundo capítulo expone la estrategia teórica y metodológica que se construyó para analizar a la justicia abierta desde una perspectiva empírica y comparativa. Ahí se explica el concepto que se acuñó para analizar las funciones que desempeñan las instituciones que componen a los sistemas de justicia integrados por órganos jurisdiccionales y consejos judiciales: jurisdiccional, vinculada a las tareas resolución de conflictos e interpretación normativa; y gobierno judicial, relacionada con las labores de administración, supervisión y vigilancia de los recursos humanos, materiales y financieros que se requieren para ejercer la función jurisdiccional. Ahí se analizan las cuatro dimensiones —transparencia y acceso a la información, participación

ciudadana, innovación en el uso de tecnologías e integridad y responsabilidad— que lo componen, y se precisa la estrategia que hizo posible analizar comparativamente a la experiencia mexicana, así como los criterios específicos que se aplicaron en la identificación de prácticas de justicia abierta.

El tercero presenta los resultados de la aplicación de la metodología. Primero, se exponen los relacionados con la función jurisdiccional en cada dimensión y, después, los relativos a la función de gobierno judicial. El capítulo concluye con un apartado que resume los principales hallazgos de la investigación y analiza sus implicaciones.

Finalmente, el cuarto capítulo plantea una serie de principios y recomendaciones que pretenden alimentar la discusión y diseño de las políticas públicas susceptibles de ser instrumentadas en el ámbito federal y, sobre todo, contribuir a ampliar el debate respecto de la apertura de la justicia, un tema fundamental para el Estado y la sociedad.

EL ROMPECABEZAS DE LA JUSTICIA ABIERTA

Una de las transformaciones principales realizadas a los poderes judiciales durante las últimas décadas fue la búsqueda de construir o fortalecer su independencia mediante el rediseño de sus competencias para resolver litigios, interpretar normas jurídicas y administrar recursos humanos, financieros y materiales (Hammergren 1998). Esas reformas, al aplicarse en condiciones de pluralidad política, fueron decisivas para que los tribunales adquiriesen la influencia sin precedentes de la que se habló en la introducción. Ese nuevo rol, sin embargo, no se tradujo en una mejora sustantiva en la confianza hacia su labor sino en niveles deficitarios que no corresponden a la trascendencia de sus funciones. Independientemente de las múltiples causas a las que puede ser atribuido ese fenómeno, su existencia misma revela la necesidad de diseñar políticas que garanticen el acceso a los servicios de justicia y faciliten a la ciudadanía comprender el trabajo que realizan las instituciones que los ofrecen.

Teniendo en cuenta lo anterior, el objetivo de este capítulo es analizar el *rompecabezas* en el que se encuentra inmersa la idea de justicia abierta en la actualidad. Para ello, se ofrece una revisión breve de las reformas en materia de independencia judicial de las últimas décadas, se describe el declive en la confianza en los tribunales y se analiza la forma en que la idea de gobierno abierto puede ser considerada como una alternativa que contribuya a revertir el problema que, entre otros, ese descenso supone. El capítulo concluye con una reflexión del proceso mediante el que la noción de gobierno abierto se desdobló en el de justicia abierta y con un examen de las principales investigaciones que se han propuesto explorar el nivel de apertura de los poderes judiciales.

INDEPENDENCIA Y (DES)CONFIANZA

La idea de Estado constitucional democrático de derecho alude a una forma específica de organización política y jurídica donde el acceso y ejercicio del poder están condicionados por normas orientadas tanto a encauzar la voluntad de las mayorías como a proteger a minorías e individuos de la tiranía de esas mayorías (Salazar Ugarte, 2006). Las instituciones de administración de justicia son uno de los pilares

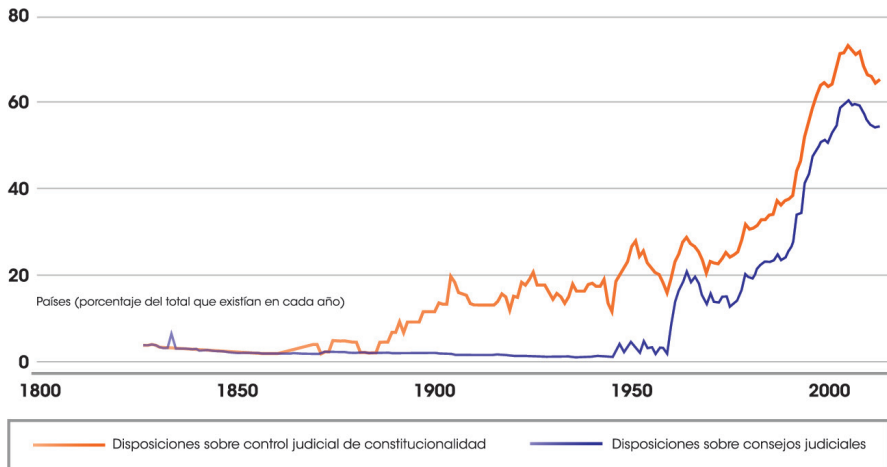
de ese modelo, pues sus atribuciones les permiten equilibrar las tensiones que en la práctica surgen entre la democracia y los principios constitucionales (Ely 1980). Para ello, es necesaria una arquitectura institucional que salvaguarde su independencia (Larkins 1996).¹ Esto ayuda a comprender porqué uno de los aspectos que abordaron las reformas en los países que transitaron hacia la democracia en el marco de la tercera ola fue la configuración de arquitecturas normativas favorables a la independencia judicial (Melton y Ginsburg 2014).

Esos cambios fueron particularmente visibles en América Latina, una región en la que los poderes judiciales habían desempeñado un papel secundario a causa de la influencia que el poder ejecutivo ejercía sobre ellos (Pérez-Liñán & Castagnola, 2016). La renovación transcurrió por dos rutas principales: la adopción de estructuras y modalidades más amplias de control de constitucionalidad (Navia y Ríos- Figuroa 2005; Ginsburg 2018; Brinks y Blass 2018) y la creación de consejos judiciales (Garoupa y Ginsburg 2009). El objetivo de los cambios en la primera vía fue construir órganos fuertes, con facultades amplias para arbitrar el conflicto político y proteger derechos humanos. La creación de los consejos judiciales no sólo buscó ampliar la independencia respecto del poder político, sino promover la autonomía de los tribunales inferiores respecto de los órganos de mayor jerarquía. Muchas de las reformas se concentraron en la carrera judicial o, dicho de otro modo, en las normas y procedimientos que regulan el acceso, promociones y sanciones de las personas que desempeñan labores jurisdiccionales. En otros consejos además se confirieron atribuciones para que se hicieran cargo de la administración de los recursos del poder judicial en conjunto (Garoupa y Ginsburg 2009).

1 Sobre este tema véase el trabajo de Helmke y Rosenbluth (2009) en el que discuten los hallazgos de la literatura sobre Estado de derecho e independencia judicial y donde plantean que, en democracia, esta última no siempre es necesaria para que el primero exista en la práctica.

Gráfica 1.

Control judicial de constitucionalidad y consejos judiciales en las constituciones nacionales, 1800-2013



Fuente: elaboración propia con información del Comparative Constitutions Project (Elkins, Ginsburg, y Melton 2014).

De ese proceso surgieron diseños institucionales donde el ejercicio de funciones jurisdiccionales y de gobierno judicial está cada vez más diferenciado, es decir, modelos en los que las labores de la resolución de conflictos jurídicos e interpretación normativa están a cargo de órganos distintos a los responsables de la administración, vigilancia y disciplina de los juzgados y tribunales inferiores. Como se observa en la gráfica 1, esos diseños proliferaron a partir de la década de los setenta del siglo XX, de modo que hoy gran parte de los países del mundo cuentan tanto con mecanismos judiciales de control de constitucionalidad y consejos judiciales. México no fue la excepción. A nivel federal, los cambios derivaron de la reforma judicial de 1994 y la reforma electoral de 1996, que otorgaron a la SCJN poderes más amplios de control de constitucionalidad, ordenaron la creación del CJF (Fix Fierro 2003; Cossío Díaz 2004), y trasladaron al PJF el órgano justicia electoral creado una década atrás (Becerra, Salazar, y Woldenberg 2000; Eisenstadt 2003).

Con todo, las reformas en materia de independencia judicial y la judicialización no vinieron acompañadas de mejoras sustantivas en la valoración social del trabajo de los tribunales. En los países de América Latina la confianza que la ciudadanía deposita en ellos ha ido en descenso, tal y como ha ocurrido con las instituciones ejecutivas y legislativas. De hecho, los poderes judiciales son los únicos donde el deterioro fue progresivo, aunque no llegó a los niveles que presentaron el gobierno y el congreso. En el caso de la justicia sobresale además la diversidad en los niveles y dinámicas que presentó cada país. Bolivia, Panamá y Costa Rica presentaron un repunte entre 2008 y 2018; en Argentina, Colombia y Venezuela, el repunte ocurrió entre 1998 y 2008; y en Chile, Guatemala, Honduras y Paraguay, la tendencia fue sostenidamente decreciente.

México, lamentablemente, se encuentra entre los países donde el declive de esta tendencia ha sido notable. De acuerdo con los datos del Latinobarómetro, la confianza en el poder judicial descendió de 38.1% en 2006 a 22.8% en 2018. Los datos de Barómetro de las Américas del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP por sus siglas en inglés) indican que la confianza en que los tribunales garanticen un juicio justo pasó de 52.1% en 2006 a 23.5% en 2017 (Romero et al. 2018). Y esa misma conclusión se extrae del *Informe País sobre la Calidad de la Ciudadanía en México* publicado por el Instituto Federal Electoral y que muestra que poco menos del 30% de las personas confían en los jueces (INE 2015).

Resulta paradójico que la distancia entre el nuevo protagonismo de los tribunales y la valoración de su trabajo sea tan pronunciada. El conocimiento social de la justicia no mejora por sí mismo la confianza ciudadana, como tampoco lo hacen las reformas al sistema de justicia.² Para que ocurra es necesario que converjan factores externos a los poderes judiciales, pero también que el desempeño de estos últimos pueda ser analizado y, en todo caso, apoyado por la sociedad. En condiciones democráticas, ese conocimiento social es una condición necesaria de la confianza y ésta es, a su vez, un elemento fundamental de la legitimidad que los tribunales requieren para que sus decisiones sean aceptadas.³ De alguna manera, la premisa detrás de la promoción de los principios de gobierno abierto en el ámbito judicial es precisamente que se favorece el conocimiento y escrutinio público respecto del trabajo judicial.

2 Sobre este cuestión véase, por ejemplo, el trabajo Prillaman (2000).

3 Véase la crítica de Vanberg (2015) a la literatura sobre la relación entre independencia judicial y justicia constitucional.

GOBIERNO ABIERTO Y JUSTICIA ABIERTA

El concepto gobierno abierto está ligado estrechamente a iniciativas orientadas a poner a disposición de la ciudadanía información de interés público. Este vínculo puede rastrearse en las raíces de la proliferación del concepto a partir de los trabajos que Wallace Parks (1957) publicó a mediados del siglo XX (Gascó-Hernández 2014; Navarro y Mendoza 2013) o, más recientemente, en las iniciativas emprendidas por la administración de Barack Obama dentro y fuera de los Estados Unidos (Coglianese 2009; Karamagioli, Staiou, y Gouscos 2014). Una de las consecuencias de esas iniciativas fue la vertiginosa difusión de la idea de gobierno abierto a nivel mundial y, a su vez, la configuración de un concepto que se caracteriza por una indeterminación considerable. Estos, como se planteará a continuación, son rasgos que también distinguen a la justicia abierta, un vocablo que se desprendió del de gobierno abierto.

Pese a la creciente indeterminación que se observa en su desarrollo, el concepto de gobierno abierto ha dado pie a un volumen creciente de iniciativas dedicadas, por un lado, a promover su adopción por parte de los estados nacionales y, por el otro, a evaluar qué tan enraizadas se encuentran las prácticas que suponen su materialización. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ha sido una de las organizaciones más proactivas y, como parte de sus acciones, ha impulsado el desarrollo de estudios comparativos (Ubaldi 2013). Entre esos estudios destaca el Índice sobre Datos Gubernamentales Abiertos de Gobierno, cuyos resultados revelan una disparidad considerable en los 32 países examinados en ese ejercicio y colocan a México en los diez primeros lugares. Este dato es relevante porque muestra los frutos de los esfuerzos legislativos e institucionales que se han hecho en el país en materia de transparencia y acceso a la información.

Otra de las mediciones globales de gobierno abierto es del World Justice Project (WJP, por sus siglas en inglés), organización que desde 2015 integra un índice que, a partir de entrevistas a expertos y ciudadanos, se concentra en cuatro elementos: 1) el grado de publicidad de leyes y apertura de los datos gubernamentales, 2) el estado del derecho a la información, 3) el nivel de participación cívica, y 4) el funcionamiento de los mecanismos de quejas y denuncias. En la edición 2019, con un puntaje de 0.56 —en una escala del 0 al 1—, México ocupó el lugar 42 de 126 países analizados, y el séptimo si se considera solamente a América Latina (WJP 2019).

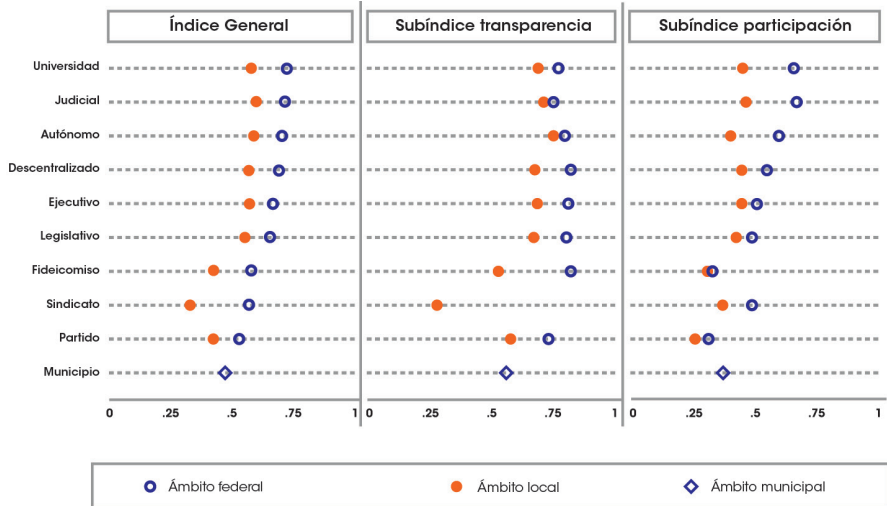
En el ámbito nacional también se han desarrollado iniciativas para evaluar el grado de apertura de las instituciones públicas y, en general, de las entidades de interés

público cuya información se encuentra regulada en los ordenamientos generales. Entre ellas sobresale las dos entregas de la Métrica de Gobierno Abierto elaboradas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) con el auspicio del INAI (CIDE y INAI 2019; 2017; Cejudo et al. 2018). De acuerdo con este ejercicio, “para que un gobierno sea abierto, se requiere que la información sobre sus acciones sea transparente y útil para la ciudadanía y que los mecanismos creados por el gobierno para incluir la opinión de la ciudadanía en la toma de decisiones realmente permitan que esto ocurra” (CIDE y INAI 2019, 8). Con base en ello, genera un diagnóstico sobre la forma en que las personas tienen posibilidad de interactuar con los gobiernos a partir del análisis de dos dimensiones —acceso a la información gubernamental y participación ciudadana— y mediante el estudio de más de mil doscientos sujetos obligados de los tres niveles de gobierno, y que equivalen al 15% del total de que existen en el país.⁴

Como se aprecia en la gráfica 2, los poderes judiciales están entre las autoridades que obtuvieron mejores resultados en este ejercicio. En el ámbito federal, son sólo superados por las universidades y en el local presentan puntajes semejantes a las autoridades legislativas y ejecutivas. En el caso del Poder Judicial de la Federación son notables también los puntajes altos que obtuvo en el subíndice participación, en el que ha superado inclusive a las universidades. El panorama es diferente para los poderes judiciales locales pues, aunque en promedio tienen un buen desempeño, éste es mucho más notable en el subíndice transparencia donde la brecha entre estos y la justicia federal se reduce significativamente.

4 El Informe de Resultados de la Métrica de Gobierno Abierto explica la metodología empleada, donde, entre otras cuestiones, se explican las dos dimensiones mencionadas y las características de la muestra de sujetos obligados que el estudio definió. Es documento puede consultarte en: <https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/wp-content/uploads/2019/02/informeresultados.pdf>.

Gráfica 2. Métrica de Gobierno Abierto 2019 Promedio del índice general y subíndices por tipo de sujeto obligado



Fuente: elaboración propia con información de la Métrica de Gobierno Abierto (CIDE & INAI, 2019)

Durante el último lustro, desde la academia, las organizaciones internacionales y la sociedad civil, surgieron iniciativas para promover y analizar la adopción del gobierno abierto al interior de la judicatura. La OCDE sostiene, por ejemplo, que la justicia abierta es “la extensión de los principios del gobierno abierto al campo de la justicia, y por lo tanto a su adaptación al marco contextual de la justicia utilizando los beneficios de la innovación y las tecnologías de la información y comunicación (TIC) en el día a día” (OCDE 2016, 247). Con base en ello, plantea que los procesos judiciales deben abrirse al público y que esta apertura debe incluir el contenido y la información de los archivos y audiencias judiciales. A partir de esta definición, la literatura ha agregado otras dimensiones sin prestar atención a la especificidad de la función judicial. Por ejemplo, Chapman, Elena y Khanna (2018) suscriben la definición de la OCDE e introducen dos elementos: acceso a la justicia y empoderamiento legal. Por su parte, Jiménez-Gómez y Gascó-Hernández (2016) añaden las ideas de derecho a saber y escrutinio público, y Flores Bernal (2018), incorpora las nociones derecho a la información y gobernanza.

Justicia abierta es un concepto que además de haber sido vinculado a las dimensiones que tradicionalmente forman parte del de gobierno abierto, se ha asociado a las tecnologías de información y comunicación o TIC. Cano y coautores (2015)

destacan la construcción de mecanismos de justicia electrónica para aproximar el trabajo judicial a la ciudadanía. En la misma línea, Elena y van Schalkwyk (2019) elaboran indicadores basados en la accesibilidad, sustentabilidad, reutilización y no discriminación. Sandoval-Almazán y Valle-Cruz (2016) hacen un esfuerzo de evaluación semejante considerando horarios de sesión, la publicación de sentencias y datos estadísticos, así como la difusión de información básica como cargos, reseñas curriculares, entre otros. Markovic y Gostojic (2018) plantean que la justicia abierta consiste en juicios rápidos y públicos, con audiencias justas y públicas, previamente garantizadas por un tribunal independiente e imparcial y se concentra en los datos abiertos, es decir, en aquellos que cualquier persona puede usar, reutilizar y redistribuir. Finalmente, Valenzuela Suárez y coautores (2019) exploran diferentes aspectos de la transparencia y el acceso a la información en el poder judicial a través de aspectos relacionados con la corrupción, consejos de la judicatura, declaraciones patrimoniales, gobierno digital y usabilidad de los datos.

Una primera conclusión de la revisión de la literatura sobre justicia abierta es que este concepto ha pasado por un proceso de rápida difusión que hasta ahora ha sido acompañada por una, aún incipiente, sofisticación. En muchos casos, el concepto continúa padeciendo problemas de vaguedad al no ser suficientemente preciso sobre el fenómeno que pretende capturar. Esto, a su vez, hace bastante complejo identificar sus implicaciones empíricas o, dicho de otro modo, dificulta la posibilidad de observarlo en la realidad o de proponer medidas para que esto ocurra.⁵ En los pocos años que han transcurrido desde su aparición en el debate público, se han desarrollado perspectivas que le atribuyen características específicas, no todas asociadas al gobierno abierto. De cualquier modo, justicia abierta continúa siendo un concepto en disputa, no sólo en la deliberación académica sino en los propios foros institucionales. Esto, seguramente comenzará a aclararse en los próximos años, como resultado de una mayor convergencia entre el trabajo académico y el discurso político. En cualquier caso, esta cuestión habla de la necesidad de que esta investigación construya un concepto propio y desde ahí defina la estrategia para evaluar lo que ocurre en México en la práctica.

En sintonía con lo anterior, es notable —aunque comprensible dada la vaguedad teórica alrededor del concepto— lo limitados que lucen aún los esfuerzos por estudiar empíricamente a la justicia abierta. Ciertamente, los trabajos empíricos son escasos, aunque gradualmente han comenzado a surgir iniciativas interesantes. En el ámbito nacional, destaca la investigación de la organización de la sociedad civil Equis Justicia para las Mujeres que se enfoca en evaluar la apertura de los poderes judiciales de las 32 entidades federativas. La investigación tiene el mérito de

5 Sobre la discusión conceptual en ciencias sociales véase Schedler (2010).

profundizar en el vínculo entre lo conceptual y lo empírico, mediante el examen de aspectos vinculados a la publicación de sentencias, la participación ciudadana, y el presupuesto dedicado a labores de transparencia (Equis, 2019).⁶ El trabajo de la organización muestra un interés especial en la forma en que las autoridades judiciales definen y aplican el concepto de interés público a la hora de decidir el universo de sentencias y resoluciones que se publican. Conforme a un ejercicio de evaluación basado en diez criterios, el estudio muestra que todas las entidades obtuvieron resultados negativos, pues ninguna entidad obtuvo al menos el 50% del puntaje máximo en una escala de cero a 100.

La Métrica de Gobierno o el estudio de Equis Justicia para las Mujeres constituyen esfuerzos encomiables por generar información precisa sobre el estado del gobierno abierto y la justicia abierta en México. En el caso del primero, sin embargo, la vocación por incluir al mayor número posible de sujetos obligados y la intención de arrojar resultados comparables para un volumen considerable de sujetos que desempeñan funciones de muy diversa índole dificulta que sus resultados capturen las especificidades de los diferentes tipos de instituciones y organizaciones bajo análisis. Y en el caso del segundo, el énfasis que se pone en las sentencias hace que queden de lado diversos aspectos asociados a las labores no propiamente jurisdiccionales como las referentes a la carrera judicial y, en general, al resto de las que se relacionan con la función de gobierno judicial. En suma, el análisis de estos estudios y, en general, del resto de los aspectos incluidos en este primer capítulo, revela la importancia de construir en el marco del OBSERVATORIO un diseño de investigación que permita examinar con detalle las características de las funciones que desempeñan las instituciones judiciales y que, al mismo tiempo, contribuya a crear puentes entre las cuestiones prescriptivas y descriptivas asociadas a la justicia abierta.

6 Para la organización, la idea de justicia abierta está vinculada a la “transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana en la impartición de justicia (...) se trata de realizar un ejercicio democrático de participación ciudadana en y con los Poderes Judiciales Locales. Un ejercicio que permitiría evaluar y monitorear los procesos judiciales, evitar actos de corrupción, detectar problemas y mejorar el sistema para garantizar que el acceso a la justicia. Esto supone el uso de las herramientas tecnológicas y apertura de datos para acercar la información a la ciudadanía, pero sobre todo, implicaría abrir canales de comunicación e información pública eficientes y garantizar mecanismos de participación ciudadana adecuados” (Equis, 2019, 8).

DISEÑO DE INVESTIGACIÓN

Una vez que en el capítulo previo se explicó la indeterminación de la que aún adolece la noción de gobierno abierto y la forma en que ello ha afectado a la idea de justicia abierta, el presente apartado expone la conceptualización que se construyó como parte de este proyecto, así como el diseño general de la investigación realizada para identificar prácticas de justicia abierta en el ámbito federal. Conviene, en este sentido, enfatizar que uno de los retos principales que enfrentó el OBSERVATORIO fue generar una conceptualización que hiciera posible, primero, capturar la especificidad de las funciones que ejercen las instituciones judiciales y, segundo, realizar un análisis empírico sobre un tema que se encuentran aún en ciernes y que, por tanto, dificulta encontrar referentes normativos y prácticos.

Las páginas siguientes plasman el resultado del esfuerzo que se realizó para hacer frente a ese reto. El capítulo se estructura en tres apartados: el primero se concentra en los aspectos teórico-conceptuales por lo cual expone la noción original de justicia abierta que se acuñó en el marco del OBSERVATORIO, así como una reflexión sobre cada una de las dimensiones que la componen; el segundo describe la estrategia para analizar en forma comparativa a la justicia abierta en el ámbito federal; y el tercero, precisa los criterios e indicadores para la identificación de prácticas concretas en la materia.

CONCEPTO Y DIMENSIONES

La función esencial de los tribunales es resolver conflictos sociales con base en el derecho existente (Shapiro 1981; Cotterrell 1992). La premisa detrás de ello es que, como terceros neutrales e independientes, tienen capacidad de dirimir con efectividad litigios que surgen entre dos partes en conflicto. Sin embargo, como lo ha documentado la literatura especializada, tanto los tribunales, como las personas a cargo de la resolución de litigios, realizan diversas actividades no jurisdiccionales en temas como la mediación en casos determinados, la administración de los recursos de los tribunales, la realización de investigaciones especializadas en temas o áreas específicas, la difusión y capacitaciones de operadores jurídicos, entre otras (Garoupa y Ginsburg 2013;2015).

Es claro entonces que la actividad de los tribunales como instituciones estatales y de los jueces como titulares de esas instituciones no se reduce a la resolución de conflictos sino, por el contrario, involucra un abanico muy amplio de tareas. Respecto de México, por ejemplo, Cossío Díaz (1992) ha destacado que la Suprema Corte de Justicia ejerce actividades administrativas relacionadas con el ejercicio de los recursos que le permiten realizar sus funciones sustantivas de carácter propiamente jurisdiccional. Una conceptualización adecuada de justicia abierta requiere, por tanto, considerar tanto a las funciones jurisdiccionales como a las no jurisdiccionales. Teniendo en cuenta esta consideración, en este proyecto se considera que la justicia abierta es:

Diagrama 1.

Justicia abierta: concepto, funciones y dimensiones

Concepto de justicia abierta:

La existencia de normas, políticas y capacidades institucionales que garanticen la transparencia, el acceso a la información y la participación ciudadana en las funciones jurisdiccionales y no jurisdiccionales que desempeñan las instituciones judiciales, en un marco de integridad y responsabilidad y mediante la innovación en el uso de tecnologías.



Fuente: elaboración propia.

Como se aprecia, el concepto distingue entre funciones jurisdiccionales y no jurisdiccionales, pero también entre normas, políticas y capacidades institucionales. El propósito de esta segunda distinción es subrayar que las autoridades estatales no sólo requieren de normas para conseguir determinados objetivos—la apertura de la justicia, en este caso— sino desarrollar políticas públicas que desdoblen esos objetivos en programas concretos de acción,⁷ así como contar con capaci-

7 Page (2006) distingue cuatro niveles de abstracción del término política pública: principios, líneas de acción, medidas concretas y prácticas. Con base en esa distinción, este trabajo considera que las políticas institucionales comprenden los tres primeros niveles.

dades institucionales para que esos programas se materialicen en la práctica.⁸ Ello, en el caso de las instituciones judiciales, es diseñar esas políticas públicas y contar con los recursos materiales, financieros y humanos necesarios para su instrumentación efectiva. Por otra parte, el concepto profundiza en los atributos destacados en la literatura especializada de las nociones de gobierno abierto y justicia abierta, proponiendo en concreto que esta última, está integrada por las cuatro dimensiones que se explican a continuación: 1) transparencia y acceso a la información, 2) participación ciudadana, 3) innovación en el uso de tecnologías e 4) integridad y responsabilidad.

Dimensión 1. Transparencia y acceso a la información

El concepto de gobierno abierto nació estrechamente asociado a la transparencia. Ésta continúa hoy en día siendo un componente toral del primero. Bien podría decirse que el gobierno abierto constituye el siguiente nivel de las expectativas y alcances que inicialmente se adjudicaron a la transparencia y el acceso a la información. Además, se asume que el acceso a la información debe constituir el piso mínimo sobre el cual el resto de los componentes de gobierno abierto se asientan, y sin el cual no es posible lograr una intervención real y efectiva de la ciudadanía.

La dimensión planteada reúne dos conceptos: la transparencia y el acceso a la información. Ambos están entrelazados y son el primer atributo del concepto planteado de justicia abierta. En el debate sobre los significados de la transparencia, se precisa que una de sus dimensiones hace alusión al conocimiento público de información: “una empresa, una organización o un gobierno es transparente cuando mantiene un flujo de información accesible, oportuna, completa, relevante y verificable” (Cejudo, López Ayllón, y Ríos Cazares 2014, 18). Ahora bien, la transparencia se vincula con lo establecido en el artículo 6 constitucional que establece lo siguiente sobre el acceso a la información pública:

Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de

⁸ La idea de capacidades institucionales que se utiliza está basada en la noción de capacidades estatales utilizada en trabajos sobre la construcción y desarrollo del Estado desarrollados en diferentes disciplinas. Siguiendo la distinción de Chudnovsky (2015) sobre las tres dimensiones generales en que se emplea esa noción (capacidad fiscal, capacidad burocrática/administrativa y capacidad coercitiva), este documento considera que las capacidades institucionales aluden a la capacidad de las organizaciones.

autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.

El acceso a la información es un derecho fundamental que establece la Constitución y que supone que cualquier ciudadano puede solicitar información a los órganos del Estado (López Ayllón 2009). Esto significa que la información generada por las instituciones públicas debe de ser accesible a los ciudadanos salvo en aquellos supuestos contemplados en la normatividad (LGTAIP, artículo 4). La LGTAIP establece a la accesibilidad como parte del principio de máxima publicidad. En este trabajo la transparencia y el acceso a la información se refieren a la publicidad, acceso de decisiones y formas organizativas del Poder Judicial de forma accesible y oportuna de las funciones jurisdiccionales y no jurisdiccionales. Esta dimensión implica que la información que genera el Poder Judicial en sus dos funciones debe ser pública y accesible para los ciudadanos bajo el principio de máxima publicidad.

Dimensión 2. Participación ciudadana

De acuerdo con la OCDE, la participación se refiere al involucramiento de diversos grupos e individuos en el diseño, evaluación e implementación de un proyecto (OCDE 2016, 25). En el contexto del gobierno abierto, esto implica reconocer el valor de las contribuciones y la colaboración del gobierno con los ciudadanos, la sociedad civil y el sector privado para la creación de políticas públicas. Debe existir un compromiso del gobierno a valorar el input de los ciudadanos en el proceso de creación de políticas, así como una mayor responsabilidad por parte de los actores sociales para participar en las etapas de producción de políticas públicas.

La participación ciudadana en procesos jurisdiccionales y de gobierno judicial difiere de los mecanismos establecidos para el poder ejecutivo y el poder legislativo en una democracia constitucional. La participación ciudadana en la función jurisdiccional implica que las cortes y los jueces se nutran de información por distintos canales diferentes a los de los actores involucrados en el conflicto.⁹ La información, argumentos o estudios científicos, pueden ser solicitados por las cortes mediante la

⁹ Sobre el acceso a las cortes constitucionales y la participación ciudadana como instrumento de información para jueces, véase Ríos Figueroa (2016).

invitación de expertos y científicos o bien, pueden ser presentados mediante figuras como el *amicus curiae*. El objetivo es que la ciudadanía ofrezca a los jueces su visión y argumentos sobre la forma en la que deben o pueden resolver.

En este trabajo asumimos la particularidad de las funciones judiciales y consideramos que la ciudadanía puede participar mediante distintos mecanismos como las audiencias públicas, el *amicus curiae* y la consulta a científicos y expertos con el fin de ofrecer información relevante y significativa para la construcción de la decisión judicial. Por ejemplo, el *amicus curiae* o “amigo de la corte” es un recurso mediante el cual un sector de la sociedad o ciudadanos organizados presentan su opinión en un litigio del que no son parte pero que tienen interés en mostrar una preferencia o una postura para influir o participar en la decisión judicial (Collins Jr 2004). Uno de los rasgos distintivos de este instrumento jurídico es que se proporciona información adicional de carácter político, legal o científico sobre la problemática que enfrentan los jueces y se fortalecen y refuerzan argumentos presentados por alguna de las partes. Sobre todo, se pone énfasis en los grupos sociales que pueden ser afectados con la decisión judicial.

En esta dimensión, también tienen importancia las unidades administrativas de comunicación y vinculación, así como los buzones o herramientas que tienen como fin acercar a la sociedad a las instituciones judiciales. Su existencia es un indicador de la institucionalización de las políticas en materia de justicia abierta y de participación ciudadana porque buscan facilitar el contacto entre los ciudadanos y las instituciones. Finalmente, la identificación de la participación ciudadana en el gobierno judicial se centra en la atención especial de la carrera judicial. Pues, podría decirse, es el “corazón” de la labor que administran los consejos judiciales. Aquella puede observarse en las experiencias de acompañamiento de organizaciones académicas y de la sociedad civil en procesos de reclutamiento y promoción de funcionarios en la carrera judicial.

Dimensión 3. Innovación en el uso de tecnologías

El gobierno electrónico consiste en el uso de las tecnologías de la información y la comunicación para mejorar la actividad gubernamental. Es una dimensión del gobierno abierto que nosotros utilizamos para caracterizar la justicia abierta. En el año 2013, de acuerdo con la OCDE, 173 de 190 países utilizan internet para prestar servicios gubernamentales (Mickoleit 2014). El desarrollo tecnológico de plataformas busca conectar a los ciudadanos con actividades gubernamentales y sobre todo hacer verdaderamente accesible la información, ampliar la oferta de servicios y obtener retroalimentación sobre su desempeño. Desde el año 2014 una de las pla-

taformas tecnológicas más utilizadas por los gobiernos miembros de la OCDE es Twitter y Facebook. En el caso de los poderes ejecutivos, 28 estaban en Twitter y 21 en Facebook. Ambas plataformas gradualmente han comenzado a utilizarse por los gobiernos locales para estar en comunicación con los ciudadanos (OCDE 2016). Es necesario precisar que el uso de estas plataformas tecnológicas no necesariamente implica que se estén generando un gobierno electrónico porque el gobierno electrónico va más allá de usar Twitter o Facebook.

Aunque la justicia electrónica se encuentra dentro del paradigma del gobierno electrónico, en la actualidad no siempre existen explicaciones claras sobre la forma en que las tecnologías de la información y la comunicación deben emplearse al interior del sistema judicial. La literatura encuentra varias dimensiones que permiten analizar y evaluar la información que existe en las páginas de internet del poder judicial: 1) el desarrollo de sitios web; 2) los sistemas de información automatizan procesos y mejoran tareas burocráticas; 3) la introducción de tecnología para mejorar las políticas y la gobernanza. El uso de internet plantea una serie de retos tecnológicos y problemas para las funciones del poder judicial. Una pregunta fundamental es cómo generar mecanismos de transparencia y acceso a la información mediante el uso de nuevas tecnologías y el acceso a internet.

En esta dimensión se puede apreciar las capacidades institucionales del poder judicial. Por ejemplo, Valenzuela y coautores (2019) comparan el acceso a la información judicial en los países de América Latina desde el sistema de justicia y el Ministerio Público —institución que, a diferencia de México, en algunos países de la región se inserta dentro del poder judicial— utilizando 10 indicadores sobre las páginas web.¹⁰ En su estudio, México figura entre las posiciones más bajas en información disponible en internet sobre el poder judicial. Mientras países como Chile y Costa Rica se encuentran a la vanguardia de la región. Hay aspectos —como la existencia de una página web y su membresía abierta— en que la mayoría de los países tienen puntajes altos, lo que indica que es una práctica ya estandarizada

10 Los criterios que se utilizaron para evaluar la información del sistema judicial son: PJ1) la existencia de una página web y sus características informacionales básicas; PJ2) La publicación y actualización de las sentencias de las diferentes cortes que componen el Poder Judicial; PJ3) La publicación y actualidad de los reglamentos institucionales; PJ4) La publicación de las estadísticas de funcionamiento de la institución, principalmente la relativa al manejo de las causas, la constancia y actualidad con que esto se desarrolla; PJ5) La publicación de la agenda de los diferentes tribunales; PJ6) La publicación de los recursos con que cuenta la institución, tanto físicos como materiales y humanos; PJ7) La publicación del presupuesto dispuesto y su ejecución del año en curso y anteriores; PJ8) La publicación de información respecto a los funcionarios de diversos rangos, como el salario, curricular, patrimonio y temas disciplinarios; PJ9) La publicación de los concursos y licitaciones que haga la institución; y finalmente; PJ10) El régimen de acceso en la página, que refiere a qué tan público y universal es el acceso a esta y su información.

de los poderes judiciales. Sin embargo, hay otros aspectos como la declaración de patrimonio de los jueces que parecen tener un puntaje bajo en todos los países, es decir, que está lejos de ser una práctica normal.

A nivel general, de acuerdo con la información revisada por Valenzuela y coautores (2019) la mayoría de los países diseñan las tecnologías de la información y la comunicación en los poderes judiciales que sólo cumplen con la obligatoriedad de la norma general de transparencia, lo cual implica, una simple generación de páginas web que publican ciertos contenidos tanto administrativos como jurisdiccionales que no permiten establecer cursos de acción directa entre los tribunales y la ciudadanía. En América Latina la mayoría de los sitios web de los poderes judiciales fueron diseñados para resolver necesidades de información interna, en otras palabras, para comunicarse entre jueces, secretarios y personal de la corte. Esto habla de la necesidad y conveniencia de que la información disponible no se oriente sólo al consumo interno, sino que trate de llegar a la sociedad en su conjunto.

Dimensión 4. Integridad y responsabilidad

De acuerdo con Transparencia Mexicana y el Banco Mundial, la integridad consiste en: “establecer y materializar los distintos requerimientos necesarios para que cada servidor público desarrolle sus funciones de manera proba, observando en todo momento las reglas establecidas por la ley y sin perder de vista que sus funciones le son inherentes a un compromiso con la sociedad” (Transparencia Mexicana e Instituto del Banco Mundial 2014, 13). Generar un marco de integridad en el Poder Judicial en la función jurisdiccional busca evitar actos de corrupción entre el personal que elabora las sentencias y los actores que dirimen conflictos, es decir, evitar sobornos o cuotas por agilizar trámites y decisiones que violan procedimientos formales para obtener un beneficio privado o incluso generar sentencias para favorecer determinados intereses (Gloppen 2013; Ríos-Figueroa 2012).

El marco de integridad también busca evitar actos de corrupción internamente que tengan que ver directamente con el gobierno judicial que administra los bienes y servicios y se hace cargo de las contrataciones. Es necesario que los nombramientos sean procesos claros e íntegros y que lo mismo ocurra respecto de la duración en el cargo, el ascenso laboral y las sanciones, de modo que ninguno de ellos esté marcado por intereses propios o que se busque obtener algún beneficio particular mediante estos trámites y procesos (Gloppen 2013). Ahora bien, cuando la integridad es débil en los poderes judiciales es probable que se trastoque el estado de derecho porque la imparcialidad en la aplicación de la ley estaría sesgada en favor de determinados intereses (Ratner 2016). Las personas que laboran en los poderes judiciales deben

estar sujetas a controles legales y administrativos que impidan el abuso, frenen posibles conflictos de interés y prevengan actos de corrupción. Además, tal y como ocurre en el resto de las instituciones estatales, es necesario que cuenten con procedimientos claros y públicos para la eventual sanción de conductas inapropiadas.

Partiendo de esta premisa, se propone como cuarta dimensión analizar la integridad y responsabilidad judiciales. La importancia de incluir la integridad como una dimensión de la Justicia Abierta es evitar que los jueces y los actores involucrados en el gobierno judicial obtengan beneficios privados de su función (Transparencia Mexicana e Instituto del Banco Mundial, 2014). Y, sobre todo, se debe tener claro que en una democracia constitucional, donde el poder político está limitado en beneficio de los ciudadanos, el poder judicial juega un papel relevante en la lucha contra la corrupción. Por lo que es fundamental que los actores judiciales se conduzcan en un marco de integridad.

ESTRATEGIA DE COMPARACIÓN Y SELECCIÓN DE CASOS

Una vez precisado el concepto de justicia abierta que se construyó para este proyecto, se explicará la razón por la que se consideró conveniente realizar una investigación de carácter comparativo y, con base en ello, se señalará cuál fue la estrategia que se definió en específico para realizar esa comparación. La razón fundamental para comparar al caso mexicano derivó de la necesidad de contar con referentes que permitieran conocer su ubicación frente a las experiencias de otras naciones. Estudiar a México de manera aislada supondría serias dificultades para comprender con precisión los avances que el Poder Judicial de la Federación ha logrado, así como para identificar los retos que tiene por delante. Por ello, se optó por diseñar y aplicar una estrategia que hiciera posible analizar la experiencia mexicana frente a las de países con características similares en términos sociodemográficos y de arquitectura institucional.

La comparación es una de las herramientas principales de las ciencias sociales y del derecho, ya que brinda la posibilidad de describir con profundidad casos específicos, construir clasificaciones y tipologías, comprobar hipótesis o bien realizar predicciones (Landman 2002).¹¹ A todo esfuerzo de comparación subyace el interés

11 La descripción permite analizar detalladamente las características de los objetos de estudio; la construcción de tipologías y clasificaciones ayuda a identificar diferencias y similitudes y a reducir la complejidad que distingue a la realidad social; la verificación de hipótesis hace posible explicar los factores que causan determinados fenómenos y, de este modo, a construir teoría; finalmente, la predicción permite hacer pronunciamientos probabilísticos sobre los fenómenos y procesos que ocurrirán en el futuro.

de controlar las generalizaciones que pueden extraerse observando un caso o un conjunto de casos (Sartori 1994). Para el desarrollo del OBSERVATORIO en el ámbito federal se optó por una estrategia de *N-pequeña* o pocos países. Esta decisión obedece a dos razones principales. La primera, es que los conceptos en el campo de justicia abierta necesitan un menor nivel de abstracción para ser operativos. Como se dijo antes, la literatura en la materia presenta definiciones de justicia abierta que son amplias, dispares e indeterminadas. Al elegir una muestra reducida de países se pueden especificar no sólo las dimensiones sino los referentes del concepto hasta un nivel de detalle que sea útil para comprender las prácticas de justicia abierta. La segunda razón es que este estudio en específico, está dirigido al sistema judicial mexicano, por lo que un estudio de pocos países permite ahondar sobre las particularidades y retos que se presentan para los órganos del PJJ sin dejar de lado los estándares internacionales de la justicia abierta.

El análisis comparativo de este trabajo se inscribe en lo que Guy Peters (1998, 13) denomina “*estudios comparados de procesos e instituciones*”, pues la meta es utilizar un pequeño número de casos para arrojar luz sobre las características de fragmentos del sistema político de cada uno. La mirada de este estudio está enfocada a las instituciones judiciales y sus modelos de apertura. Para seleccionar los casos se optó por una estrategia de máxima similitud, en donde se controlan las variables externas para evitar la variación en aspectos que los países comparten (Peters 1998). Se trata de estudiar países que comparten características y, con base en ello, comprender sus diferencias en cuanto a la apertura de los sistemas de justicia. Se considera que Argentina, Brasil y México son comparables por su similitud en cuanto a los criterios que se explican a continuación:

- *Población*. Los tres países son —junto con Colombia— los más poblados de América Latina y el Caribe. Este atributo no solo los hace representativos de la región, sino que implica que sus sistemas judiciales tienen que brindar atención a una población amplia.
- *Producto Interno Bruto (PIB)*. Los tres tuvieron el PIB más elevado de la región en 2018 (Banco Mundial, 2019). Así, su nivel de ingresos permite comparar las estrategias implementadas por los poderes judiciales partiendo de un piso similar de recursos.
- *Federalismo*. A diferencia de la mayor parte de los países la región, la estructura territorial del Estado en esos tres países es de carácter federal. Esto significa que sus poderes judiciales federales coexistan e interactúen con los poderes judiciales estatales o provinciales. Esa característica permite que

la comparación resulte idónea para observar al caso mexicano frente al de países con estructuras territoriales y judiciales semejantes.

- *Consejos judiciales.* Los países seleccionados comparten un modelo de gobierno judicial que involucra la separación de las altas cortes de la gestión administrativa de otros tribunales. Todos cuentan con consejos judiciales independientes de las cortes supremas que supervisan a los tribunales inferiores y se encargan de gestionar la carrera judicial, las sanciones disciplinarias a los jueces y sus nombramientos.
- *Tribunales electorales.* Los tres países cuentan con una jurisdicción especializada en la resolución de asuntos electorales que se ubica al interior de sus respectivos poderes judiciales. Ésta es, de nueva cuenta, una característica que no comparten la mayor parte de los países de la región y que muestra la utilidad de la comparación.

Cuadro 1. Criterios y casos seleccionados

Criterio	Argentina	Brasil	México
Población alta para la región	X	X	X
PIB alto para la región	X	X	X
Federalismo	X	X	X
Consejos judiciales	X	X	X
Tribunales electorales	X	X	X

Una vez que se enunciaron los cinco criterios generales que sustentan la selección de casos, es necesario profundizar en las semejanzas que presentan las arquitecturas institucionales de los poderes judiciales de los tres países, esto para hacer aún más claro por qué la comparación de esos países es plausible y susceptible de arrojar inferencias descriptivas que resulten útiles en términos académicos y de política pública judicial.

Por razones didácticas, este ejercicio comenzará por el caso mexicano y posteriormente abordará los dos países restantes. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 depositó el Poder Judicial de la Federación en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los tribunales (unitarios) de Circuito y los juzgados de Distrito. Desde su promulgación ese diseño original se modificó a través de reformas que fueron generando nuevos tipos de órganos o modificando

los que ya existían. En 1951, por ejemplo, para contribuir a abatir el rezago en la SCJN, se crearon los tribunales colegiados de circuito.

Teniendo como antecedente a la reforma de 1987 que dio pasos para convertir a la SCJN en un tribunal dedicado a la resolución de asuntos de naturaleza constitucional, en 1994 se aprobó una segunda reforma que alteró aún más la estructura y competencias de la Suprema Corte y construyó un nuevo modelo de gobierno judicial (Fix Fierro 2000). Esa reforma, publicada el 31 de diciembre de 1994, buscó consolidar a la Corte como máximo intérprete de la Constitución. Para ello, se redujo el número de ministros de 26 a 11, se ampliaron las facultades de control de constitucionalidad —por medio del rediseño de la controversia constitucional y la creación de la acción de inconstitucionalidad— y se transfirieron las funciones de gobierno judicial que la Corte ejercía hasta entonces a una nueva institución: el Consejo de la Judicatura Federal (Fix Fierro 2000; Cossío Díaz 2004). Al Consejo se confirieron específicamente las tareas de administración, vigilancia y disciplina al interior del PJF, con excepción de la Suprema Corte. Aunque el Consejo contó originalmente con un margen muy importante de autonomía respecto de la Corte, éste se estrechó al poco tiempo como resultado de reformas que ampliaron las facultades de esta última institución respecto de la integración y decisiones del propio Consejo (Carpizo 2000).

La pieza que completó el diseño institucional, bajo el que actualmente funciona la judicatura federal, fue el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Sus antecedentes se remontan a 1986 cuando, como parte de la reforma electoral efectuada ese año, se creó un primer órgano especializado en asuntos electorales, el Tribunal de lo Contencioso Electoral, que formaba todavía parte del ejecutivo federal (Eisenstadt 2003). La reforma electoral de 1989-1990 transformó a ese órgano en el Tribunal Federal Electoral. Posteriormente, la reforma de 1996 transfirió ese órgano al Poder Judicial de la Federación, dando con ello paso a la creación de una jurisdicción electoral especializada dentro de la judicatura.

México cuenta en la actualidad con una arquitectura donde la función jurisdiccional y de gobierno judicial están diferenciadas en términos competenciales y estructurales. La primera función corresponde a la Suprema Corte, la Sala Superior y las salas regionales del TEPJF, los tribunales colegiados y unitarios de Circuito y los juzgados de Distrito.¹² La segunda, por su parte, es responsabilidad del Consejo de la Judicatura, aunque con excepciones. La primera, es que la SCJN está completa-

12 Esta precisión sobre los órganos a cargo de la función jurisdiccional no incluye a los plenos de Circuito pues, conforme a la reforma en materia de amparo de 2011 y a la Ley de Amparo de 2013, estos no tienen atribuciones para resolver litigios sino para resolver conflictos entre criterios jurisprudenciales contradictorios emitidos por tribunales colegiados al interior del Circuito al que pertenecen.

mente fuera del área de competencia del Consejo y, la segunda, que la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial no son atribuciones directas del TEPJF sino están a cargo de la Comisión de Administración que integran el presidente del Tribunal, un magistrado de su Sala Superior, y tres integrantes del CJF.¹³

A semejanza de México, el sistema judicial argentino está estructurado a partir de un órgano cúspide, la Corte Suprema de Justicia, última instancia de apelación y máximo intérprete constitucional.

De acuerdo con el artículo 116 de la Constitución de ese país, también forman parte del Poder Judicial de la Nación los tribunales inferiores que se ubican en las 17 jurisdicciones en las que se divide el territorio para fines judiciales.¹⁴ Argentina posee además una jurisdicción especializada en asuntos electorales integrada al Poder Judicial de la Nación: la Justicia Nacional Electoral, que tiene a la Cámara Nacional Electoral como órgano de mayor jerarquía. Finalmente, cuenta con el Consejo de la Magistratura, institución responsable de designación, supervisión y remoción de jueces y, en general de la administración del Poder Judicial con excepción de la Corte Suprema.

En Brasil, conforme lo establece el capítulo III de la Constitución promulgada en 1988, el poder judicial está integrado por el Supremo Tribunal Federal, el Tribunal Superior de Justicia, los tribunales regionales federales, los jueces federales, así como por los órganos que integran jurisdicciones especializadas.¹⁵ Al igual que sus pares en Argentina y México, el Supremo Tribunal Federal es el órgano de cierre del sistema y tiene como principal encomienda fungir como intérprete último de la Constitución. En cambio, a diferencia de México y Argentina, Brasil cuenta con un órgano de casación, el Tribunal Superior de Justicia, independiente al Supremo Tribunal Federal y máxima instancia en asuntos no constitucionales. Entre las jurisdicciones especializadas previstas en la Constitución se encuentra la electoral. Esa jurisdicción es encabezada por el Tribunal Superior Electoral, el cual, es acompañado por órganos regionales ubicados en cada uno de los estados del país y la capital federal. También, en línea con lo ocurrido en otras latitudes para separar las funciones jurisdiccionales de las de gobierno judicial, Brasil creó

13 Las disposiciones correspondientes se encuentran principalmente en el artículo 99 de la Constitución Federal, así como en el Capítulo VIII del Título Décimo Primero de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

14 La Constitución argentina se puede consultar en: https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_de_la_Nacion_Argentina.pdf.

15 La Constitución brasileña de 1988 está disponible en: <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/br/br117es.pdf>.

en 2004 al Consejo Nacional de Justicia como entidad responsable de la administración, vigilancia y disciplina de la carrera judicial.

Cuadro 2.

Arquitectura institucional y ejercicio de funciones en los países seleccionados

	Función jurisdiccional		Función de gobierno judicial
	Cortes supremas	Tribunales electorales	Consejos judiciales
Argentina	Corte Suprema de Justicia	Cámara Nacional Electoral	Consejo de la Magistratura
Brasil	Supremo Tribunal Federal	Tribunal Superior Electoral	Consejo Nacional de Justicia
México	Suprema Corte de Justicia	Tribunal Electoral del PJF	Consejo de la Judicatura Federal

Fuente: elaboración propia.

Nota: la función de gobierno judicial en el TEPJF se ejerce por la Comisión de Administración que dispone la CPEUM y la LOPJF. El CJF no tiene jurisdicción sobre la SCJN, de conformidad con esos mismos ordenamientos.

La descripción de los sistemas judiciales de los tres países confirma las similitudes de sus respectivas arquitecturas institucionales. Como se advierte en el cuadro 2, los tres países cuentan con cortes supremas dedicadas a resolver asuntos que requieran de la interpretación de sus respectivas constituciones, aunque conservan la posibilidad de fungir como tribunales de casación en casos específicos. En los tres existe una jurisdicción especializada en la resolución de asuntos electorales, así como consejos judiciales dedicados a ejercer la función de gobierno judicial de los tribunales inferiores. Estas semejanzas dejan claro que la comparación de esos tres países brinda la oportunidad de extraer inferencias útiles en términos académicos y de política pública. Por tanto, la identificación de prácticas en cuanto a la función jurisdiccional se realiza respecto de las cortes supremas y los tribunales electorales de los tres países y la referente a la función de gobierno judicial se concentra en los consejos judiciales.

CRITERIOS E INDICADORES

En esta sección se explicaran los criterios y temas específicos para la identificación de prácticas de justicia abierta. El concepto de justicia abierta que se presentó previamente tiene cuatro dimensiones de acuerdo con la discusión teórica sobre el gobierno abierto (transparencia y acceso a la información, participación ciudadana, innovación en el uso de tecnologías e integridad y responsabilidad) y es aplicable al conjunto de atribuciones —jurisdiccionales y no jurisdiccionales— de las instituciones judiciales. Sin embargo, para analizar sus implicaciones observables (indicadores) se optó por enfocar la investigación en los aspectos de las arquitecturas institucionales que, como la mexicana, han separado el ejercicio de la función jurisdiccional, que ejercen los órganos de cierre de los sistemas jurídicos, del ejercicio que corresponde a la función de gobierno de los órganos inferiores a esos tribunales de cierre.

Asimismo, este apartado se concentra en la revisión de la existencia de información que revele la instrumentación de prácticas tanto en la función jurisdiccional de las cortes supremas y tribunales electorales, como en la de gobierno judicial de los consejos judiciales, en un marco de integridad y responsabilidad y, mediante la innovación en el uso de tecnologías. De este modo, siguiendo lo dicho en el capítulo previo respecto de la progresiva configuración de arquitecturas institucionales donde las funciones jurisdiccionales y de gobierno están separadas orgánicamente, este trabajo se concentra en el análisis de las prácticas de justicia abierta adoptadas por: 1) los órganos de mayor jerarquía en el ejercicio de la función jurisdiccional, es decir, en la resolución de litigios e interpretación normativa; y 2) los órganos de gobierno judicial en el ejercicio de sus funciones de administración de la carrera judicial, y de vigilancia y disciplina de los órganos inferiores.

Ahora bien, la investigación de “buenas prácticas” o “mejores prácticas” no es una cuestión nueva para las ciencias sociales y otras disciplinas. De hecho, la producción académica sobre este tema ha crecido de manera notable en las décadas más recientes (Bardach 1994; Marc-Aurele, y Wu 2004; Vesely 2011). Pese a que esto ha ocurrido en diversos campos de conocimiento, los ejercicios en la materia no siempre precisan con suficiente claridad por qué determinadas prácticas merecen ser calificadas como “buenas” o “mejores” y otras no. Más que ofrecer una calificación de prácticas, esta investigación busca identificar aquellas prácticas en las que se adviertan esfuerzos por materializar aspectos vinculados a las cuatro dimensiones de justicia abierta antes descritas. La razón para orientar el trabajo en esta dirección deriva del poco tiempo que ha transcurrido desde el

inicio de la difusión mundial de la idea de gobierno abierto y, particularmente, desde su incorporación a la legislación nacional. Por lo breve de este lapso, resulta conveniente identificar prácticas desde un enfoque dicotómico o binario en lugar de intentar jerarquizar las prácticas identificadas *de modo que fuese posible calificarlas como “mejores”, “buenas” o “malas”*.

Cuadro 3.

Fuentes de información: páginas de internet consultadas por institución y país

Institución	Página de Internet
Argentina	
Corte Suprema de Justicia	https://www.csjn.gov.ar/
Cámara Nacional Electoral	https://www.electoral.gob.ar/nuevo/index.php
Consejo de la Magistratura	http://www.consejomagistratura.gov.ar/
Brasil	
Tribunal Superior Electoral	http://www.tse.jus.br/
Supremo Tribunal Federal	http://portal.stf.jus.br/
Consejo de Justicia Federal	https://www.cnj.jus.br/
México	
Suprema Corte de Justicia de la Nación (México)	https://www.scjn.gob.mx/
Tribunal Electoral del PJF (México)	https://www.te.gob.mx/
Consejo de la Judicatura Federal (México)	https://www.cjf.gob.mx/

Fuente: elaboración propia.

Por lo anterior, fue necesario construir una estrategia clara que permitiera realizar ese ejercicio de identificación. Bretschneider y coautores (2004) sostienen que para identificar prácticas es necesario que se cumplan tres condiciones: [1] la existencia de una acción de una organización específica, [2] un ejercicio comparativo y [3] un vínculo entre la acción y un fin determinado. En el caso del OBSERVATORIO, esas condiciones corresponden a: [1] acciones emprendidas por los poderes judiciales, [2] el ejercicio comparativo que involucra instituciones judiciales con funciones análogas, y [3] el vínculo entre la acción y los fines está determinado por la asociación de dichas acciones con las cuatro dimensiones de la justicia abierta. Asimismo, las acciones que emprenden los poderes judiciales son de diversa índole y pueden observarse de maneras diversas, ya sea acudiendo de manera física a sus oficinas,

entrevistando a funcionarios y usuarios del sistema de justicia, o leyendo las sentencias que emiten, por mencionar algunas.

Por tratarse de una investigación comparativa que se desarrolló en un tiempo específico, se optó por observar dichas prácticas a partir de la información disponible en las páginas de internet de las nueve instituciones analizadas (ver cuadro 3). Ello brindó además la posibilidad de emplear fuentes análogas y, por tanto, de evitar sesgos derivados de la proximidad física a dichas instituciones. La identificación consistió en revisar las páginas de internet a fin de precisar si la información disponible permitía inferir que la institución correspondiente se encuentra realizando esfuerzos por instrumentar —explícita o implícitamente— prácticas de justicia abierta en sus cuatro dimensiones. Para cada dimensión se eligieron indicadores relacionados con temas específicos que resultan fundamentales para comprender si los esfuerzos de apertura están relacionados con aspectos torales del ejercicio de las funciones jurisdiccionales y de gobierno judicial.

La estrategia de identificación dicotómica o binaria brindó además la posibilidad de saber en qué instituciones sí existe evidencia de la aplicación de prácticas y en cuáles no. Y ello, a su vez, permitió calcular para cada institución en qué proporción de los indicadores bajo análisis, se encontró esa evidencia y, por tanto, ofrecer una mirada agregada. La idea fue no sólo contar con información que hiciera posible ofrecer una imagen de lo que ocurre en cada dimensión y función, sino comparar a las instituciones que realizan funciones análogas a partir de las proporciones en que se obtuvieron resultados positivos —donde se adjudicaron valores distintos a cero— respecto del máximo total de puntos posible. El siguiente cuadro resume los indicadores para cada dimensión, las instituciones a las que aplica cada uno de ellos, los criterios de identificación y valores asignados.

Cuadro. 4
Indicadores y criterios para su identificación

Indicador	Instituciones a las que aplica	Criterios de identificación y valores asignados
DIMENSIÓN 1. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN		
<p><i>Publicación de decisiones judiciales (sentencias)</i></p> <p>La posibilidad de contar con información que dé cuenta de las decisiones de los órganos jurisdiccionales es fundamental para la transparencia y el acceso a la información. Esto es particularmente relevante en el caso de las sentencias, pues son los documentos que plasman los resultados de las labores de resolución de conflictos jurídicos e interpretación normativa de los tribunales.</p>	<p>Cortes supremas y tribunales electorales</p>	<p>1= se identificaron en la página de internet de la institución sentencias en texto completo (al menos del órgano pleno). 0= en todos los demás casos.</p>
<p><i>Publicación de criterios jurisprudenciales</i></p> <p>En el sistema jurídico mexicano no todas las sentencias constituyen precedentes vinculantes o jurisprudencia obligatoria. En el ámbito federal existe un complejo sistema de creación, publicación y difusión de criterios jurisprudenciales que determina cuáles son efectivamente vinculantes y cuáles persuasivos. Teniendo en cuenta esas características, se buscó conocer si los poderes judiciales publican criterios jurisprudenciales o relevantes, independientemente de la publicación que hacen de las sentencias.</p>	<p>Cortes supremas y tribunales electorales</p>	<p>1= se identificó en la página de internet de la institución la publicación de criterios jurisprudenciales. 0= en todos los demás casos.</p>
<p><i>Sesiones de órganos jurisdiccionales</i></p> <p>Las sentencias y acuerdos plasman los resultados de las decisiones de los órganos judiciales, pero no necesariamente brindan información sobre el proceso que llevó a esas decisiones, incluidas las sesiones en las que éstas se tomaron. Con la inclusión de esta categoría se pretende precisar si existe apertura en cuanto a la información de esas sesiones.</p>	<p>Cortes supremas y tribunales electorales</p>	<p>1=se identificaron en la página de internet de la institución actas, transcripciones o videgrabaciones de las sesiones de los órganos jurisdiccionales. 0= en todos los demás casos.</p>

Indicador	Instituciones a las que aplica	Criterios de identificación y valores asignados
<p>Información curricular</p> <p>La justicia abierta no sólo tiene que ver con los procesos jurisdiccionales y sus resultados, sino con saber quiénes son las personas que controlan esos procesos, interpretan la ley y toman las decisiones judiciales. Por esa razón, la investigación buscó determinar si existe información sobre esta cuestión.</p>	Todas	<p>1= se identificó en la página de internet de la institución información curricular de los integrantes del órgano jurisdiccional o de gobierno judicial.</p> <p>0= en todos los demás casos.</p>
<p>Publicación de decisiones del órgano de gobierno judicial</p> <p>Conocer la labor de los consejos judiciales como órganos de gobierno judicial requiere tener acceso a las decisiones que estos toman. Por ello, se consideró relevante comprender si esas decisiones plasmadas en acuerdos, resoluciones u otros documentos son accesibles para la ciudadanía.</p>	Consejos judiciales	<p>1= se identificaron en la página de internet de la institución documentos en texto completo (acuerdos, resoluciones, convocatorias, lineamientos) que den cuenta de las decisiones del órgano de gobierno judicial o sus comisiones.</p> <p>0= en todos los demás casos.</p>
<p>Sesiones del órgano de gobierno judicial</p> <p>De manera análoga a lo planteado respecto de los órganos jurisdiccionales, el ejercicio busca saber si hay información sobre las sesiones celebradas por los consejos judiciales</p>	Consejos judiciales	<p>1=se identificaron en la página de internet de la institución actas, transcripciones o videgrabaciones de las sesiones del órgano de gobierno judicial o sus comisiones.</p> <p>0= en todos los demás casos.</p>
<p>Integración de órganos inferiores</p> <p>Los órganos de gobierno judicial tienen entre sus funciones administrar y supervisar a los órganos inferiores a los tribunales superiores. Una cuestión fundamental en materia de transparencia y acceso a la información es conocer cuáles son esos órganos inferiores y como están integrados.</p>	Consejos judiciales	<p>1=se identificó en la página de internet de la institución información que dé cuenta de la integración de los órganos jurisdiccionales inferiores que se encuentran bajo la jurisdicción del órgano de gobierno judicial.</p> <p>0= en todos los demás casos.</p>

Indicador	Instituciones a las que aplica	Criterios de identificación y valores asignados
<p>Procesos de reclutamiento y promoción en la carrera judicial</p> <p>Una de las atribuciones primordiales de los consejos judiciales es administrar la carrera judicial. Esa labor pasa por controlar los procesos mediante los que se recluta y promueve a las personas que forman parte de la carrera judicial. Para conocer si hay apertura en esta materia, se buscó información sobre esos procesos, incluidas convocatorias y resultados.</p>	Consejos judiciales	<p>1= se identificaron en la página de internet de la institución documentos expedidos por el órgano de gobierno judicial relacionados con los procesos de reclutamiento y promoción de los funcionarios de carrera judicial.</p> <p>0= en todos los demás casos.</p>
<p>Resultados de visitas e inspecciones a órganos inferiores</p> <p>El ejercicio de la función de administración de la carrera judicial no se restringe a llevar a cabo procesos de reclutamiento y promoción, sino que abarca también actividades de vigilancia y disciplina. A fin de comprender si los poderes judiciales dan cuenta específicamente de sus actividades de vigilancia, se consideró oportuno revisar si ponen a disposición de la sociedad información sobre ellas.</p>	Consejos judiciales	<p>1= se identificaron en la página de internet de la institución documentos que presenten los resultados de las visitas o inspecciones realizadas por el órgano de gobierno judicial a los órganos inferiores.</p> <p>0= en todos los demás casos.</p>
<p>Sanciones a funcionarios de carrera judicial</p> <p>En complemento al indicador anterior, es fundamental saber si es posible conocer los resultados de las tareas disciplinarias a cargo de los órganos de gobierno judicial. La revisión efectuada pretendió identificar información sobre los funcionarios sancionados de forma interna por el propio poder judicial.</p>	Consejos judiciales	<p>1= se identificó en la página de internet información sobre los funcionarios de carrera judicial que han sido objeto de sanciones disciplinarias.</p> <p>0= en todos los demás casos.</p>

Indicador	Instituciones a las que aplica	Criterios de identificación y valores asignados
DIMENSIÓN 2. PARTICIPACIÓN CIUDADANA		
<p>Regulación interna sobre amicus curiae. La figura de <i>amicus curiae</i> permite, a las personas ajenas a los litigios, ofrecer información relevante para las instancias jurisdiccionales. Esta característica hizo conveniente indagar si esa figura se aplica o no. El ejercicio no pretende analizar experiencias concretas sino la existencia de regulaciones expedidas por los propios poderes judiciales en la materia. La idea detrás de ello, es que la existencia de dichas regulaciones es un indicador de la institucionalización de esta práctica.</p>	Cortes supremas y tribunales electorales	<p>1= se identificaron en la página de internet de la institución normas internas (acuerdos, reglamentos, lineamientos) que regulen la figura de <i>amicus curiae</i>. 0= en todos los demás casos.</p>
<p>Regulación sobre expertos y científicos Una práctica común de los tribunales es apoyarse en especialistas en los procesos de resolución de litigios. Los peritos son probablemente la figura más utilizada. En México y otros países también se ha consultado a expertos y científicos sobre cuestiones que requieren de su conocimiento especializado. Dada su relevancia, se consideró oportuno saber si esas figuras están institucionalizadas en la normativa interna de las instituciones.</p>	Cortes supremas y tribunales electorales	<p>1= se identificaron en la página de internet de la institución normas internas (acuerdos, reglamentos, lineamientos) que regulen la participación de peritos, expertos o científicos en auxilio en la resolución de asuntos judiciales. 0= en todos los demás casos.</p>
<p>Unidades administrativas de comunicación o vinculación social Toda autoridad tiene la responsabilidad de comunicar de manera oportuna sus labores y construir políticas de vinculación con la sociedad. Una forma de saber si esa responsabilidad se encuentra institucionalizada es observando si cuentan con áreas específicamente dedicadas a la comunicación o vinculación social.</p>	Todas	<p>1= se identificó en la página de internet de la institución información que dé cuenta de la existencia de unidades administrativas dedicadas a la comunicación y vinculación social. 0= en todos los demás casos.</p>

Indicador	Instituciones a las que aplica	Criterios de identificación y valores asignados
<p>Buzones o herramientas de contacto</p> <p>Los poderes judiciales requieren de herramientas que faciliten el contacto con la ciudadanía. Esas herramientas son fundamentales para hacer consultas, presentar quejas o plantear sugerencias. Reconociendo su importancia, se consideró conveniente saber qué poderes judiciales cuentan efectivamente con ellas.</p>	Todas	<p>1= se identificaron en la página de internet de la institución buzones o herramientas que permitan a la ciudadanía ponerse en contacto con la institución.</p> <p>0= en todos los demás casos.</p>
<p>Acompañamiento de organizaciones académicas o de la sociedad civil a los procesos de reclutamiento y promoción de la carrera judicial.</p> <p>Para conocer si existen experiencias donde el ejercicio de la administración de la carrera judicial haya abierto canales de participación con la ciudadanía, se exploró si hay información que indique que los órganos correspondientes contaron con el acompañamiento de organizaciones académicas o de la sociedad civil.</p>	Todas	<p>1= se identificaron en la página de internet de la institución documentos que revelen experiencias en las que el órgano de gobierno judicial ha contado con el acompañamiento de organizaciones académicas, gremiales o de la sociedad civil en los procesos de reclutamiento y promoción de los funcionarios de carrera judicial.</p> <p>0= en todos los demás casos.</p>
DIMENSIÓN 3. INNOVACIÓN EN EL USO DE TECNOLOGÍAS		
<p>Sistemas de consulta de decisiones y sentencias</p> <p>La posibilidad de acceder a decisiones y sentencias es decisiva no sólo en el escrutinio público de la actividad judicial sino en la propia práctica jurídica. Ese impacto depende en gran medida de las modalidades de acceso a esos documentos pues no es lo mismo poder acceder en línea a listados de sentencias que contar con sistemas donde éstas puedan localizarse y consultarse de forma sencilla. Teniendo en cuenta lo anterior, se consideró necesario conocer si los poderes judiciales cuentan con sistemas electrónicos de consulta de sentencias y decisiones judiciales.</p>	Cortes supremas y tribunales electorales	<p>1= se identificaron en la página de internet de la institución sistemas o herramientas electrónicas de consulta de decisiones y sentencias.</p> <p>0= en todos los demás casos.</p>

Indicador	Instituciones a las que aplica	Criterios de identificación y valores asignados
<p>Estadísticas judiciales</p> <p>Comprender la labor de los tribunales no sólo requiere tener acceso a sus decisiones, sino también comprender en forma agregada los resultados de su actividad. Para conocer las prácticas en esta materia, se analizó si las instituciones cuentan con información estadística, independientemente de lo que precisen las normas en la materia.</p>	Todas	<p>1= se identificaron en la página de internet de la institución secciones especializadas en estadística judicial o información estadística sobre procesos jurisdiccionales.</p> <p>0= en todos los demás casos.</p>
<p>Transmisión de sesiones vía internet</p> <p>La transmisión de sesiones vía internet es una práctica que algunos tribunales han institucionalizado. Algunos especialistas han destacado sus efectos negativos en la calidad de las deliberaciones y los procesos de toma de decisión.¹⁶ Con todo, considerando el potencial impacto en materia de transparencia y lo que revela sobre el uso de herramientas tecnológicas por parte de los poderes judiciales, se consideró conveniente evaluar si estos transmiten a través de internet sus sesiones.</p>	Todas	<p>1= se identificó en la página de internet de la institución información que dé cuenta de la transmisión de sesiones vía internet.</p> <p>0= en todos los demás casos.</p>
<p>Uso de redes sociales</p> <p>Las redes sociales son una herramienta que facilita la interacción entre ciudadano y autoridades. Su uso habla del interés de las autoridades por ampliar los canales de comunicación con la sociedad, pero también de la convicción de hacerlo mediante modalidades asociadas a las nuevas tecnologías. Reconociendo el potencial de estas herramientas, se consideró conveniente conocer si los poderes judiciales hacen uso de las tres redes específicas: Facebook, Twitter y You Tube.</p>	Todas	<p>0.333= se identificó información que indique que existe una cuenta oficial de la institución en Facebook.</p> <p>0.333= se identificó información que indique que existe una cuenta oficial de la institución en Twitter.</p> <p>0.333= se identificó que indique que existe una cuenta oficial de la institución en YouTube.</p> <p>0= en todos los demás casos.</p>

16 Al respecto véase el trabajo de Pou Giménez (2017).

Indicador	Instituciones a las que aplica	Criterios de identificación y valores asignados
<p>Herramientas para promover o dar seguimiento a litigios.</p> <p>La posibilidad de presentar litigios vía internet o de dar seguimiento a las distintas diligencias y actividades que se realizan respecto de ellos es una cuestión fundamental para la impartición de justicia en la actualidad. Es fundamental porque facilita el acceso a la justicia y contribuye a agilizar el trabajo de los tribunales. Para conocer las prácticas que existen en la materia se revisará si existe información que advierta la existencia de este tipo de herramientas.</p>	Consejos judiciales	<p>1= se identificaron en la página de internet de la institución herramientas que permitan presentar litigios vía electrónica o facilitan darles seguimiento por esa misma vía.</p> <p>0= en todos los demás casos.</p>
<p>Sistemas electrónicos relacionados con la carrera judicial</p> <p>Dado que la administración de la carrera judicial es un elemento esencial de la función de gobierno judicial, la utilización de herramientas tecnológicas en el ejercicio y difusión de las actividades en la materia también debe serlo. Partiendo esta premisa, el examen consistió en precisar si hay información que indique que esos sistemas existen.</p>	Consejos judiciales	<p>1= se identificaron en la página de internet de la institución sistemas electrónicos relacionados con las labores de reclutamiento y promoción de funcionarios de carrera judicial.</p> <p>0= en todos los demás casos.</p>
DIMENSIÓN 4: INTEGRIDAD Y RESPONSABILIDAD		
<p>Códigos, lineamientos o guías sobre ética judicial</p> <p>La ética judicial es un aspecto al que se ha prestado atención desde hace tres lustros en México. En ello tuvo mucho que ver la expedición del Código de Ética del Poder Judicial de la Federación en 2004, y la del Código Iberoamericano de Ética Judicial en 2006. Una de las cuestiones que subyacen a estos documentos es la intención de promover conductas que garanticen la integridad de la función judicial. Reconociendo la importancia de esa conexión, el primer indicador al que se prestó atención fue la existencia de códigos, lineamientos o guías en materia de ética judicial.</p>	Todas	<p>1= se identificaron en la página de internet de la institución códigos, lineamientos o guías en materia de ética judicial.</p> <p>0= en todos los demás casos.</p>

Indicador	Instituciones a las que aplica	Criterios de identificación y valores asignados
<p>Regulación interna sobre impedimentos, recusaciones y excusas</p> <p>Uno de los aspectos en los que puede verse la promoción de la integridad es la existencia de instrumentos expedidos por los propios poderes judiciales que desarrollen las reglas establecidas en las leyes, particularmente en las que determinan la organización de la justicia en cada entidad. La segunda categoría analizada fue la existencia de esta clase de instrumentos.</p>	Todas	<p>1= se identificaron en la página de internet de la institución normas internas que regulen impedimentos, recusaciones o excusas.</p> <p>0= en todos los demás casos.</p>
<p>Declaraciones patrimoniales</p> <p>La legislación mexicana establece obligaciones para que, a partir de determinados niveles, los funcionarios presenten declaraciones periódicas sobre su situación patrimonial. Dado que estas normas están estrechamente asociadas a los temas de esta dimensión, la exploración en este caso supuso identificar si efectivamente están publicadas esas declaraciones en las páginas de internet respectivas.</p>	Todas	<p>1= se identificaron en la página de internet de la institución declaraciones de la situación patrimonial de los funcionarios que laboran en ella.</p> <p>0= en todos los demás casos.</p>
<p>Declaraciones de conflictos de interés</p> <p>Las disposiciones expedidas en los últimos años en materia anticorrupción contemplan la obligación de que los funcionarios públicos presenten declaraciones de conflictos de interés. Al momento en que se elaboró este proyecto, las instancias mexicanas responsables habían emitido los formatos correspondientes. En ese tenor, como el OBSERVATORIO no busca evaluar el cumplimiento de la ley sino conocer prácticas en materia de justicia abierta, se consideró conveniente explorar si existen instituciones en otras naciones que ya aplican esta práctica.</p>	Todas	<p>1= se identificaron en la página de internet de la institución declaraciones, conflictos de interés de los funcionarios que laboran en ella.</p> <p>0= en todos los demás casos.</p>

Fuente: elaboración propia.

Han transcurrido más de cuatro años desde la incorporación de la idea de gobierno abierto a la legislación mexicana. En este lapso se han expedido y reformado leyes federales y locales para plasmar las innovaciones que produjo la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. El carácter general de esa ley fue determinante para que el gobierno abierto fuese recogido en los nuevos ordenamientos. En la actualidad, todos aluden a ese concepto y uno de ellos, además, hace referencia explícita a la justicia abierta.¹⁷ Esto no quiere decir, sin embargo, que los principios que subyacen a esas nociones se encuentren plenamente enraizados en las instituciones judiciales. Es por esta razón que resulta oportuno analizar los avances que se han conseguido en este breve lapso, identificando, en específico, las prácticas que se han adoptado para materializar esos principios o que, pese a no estar estrictamente inspiradas en ellos, puedan ser consideradas como prácticas favorables a la justicia abierta.

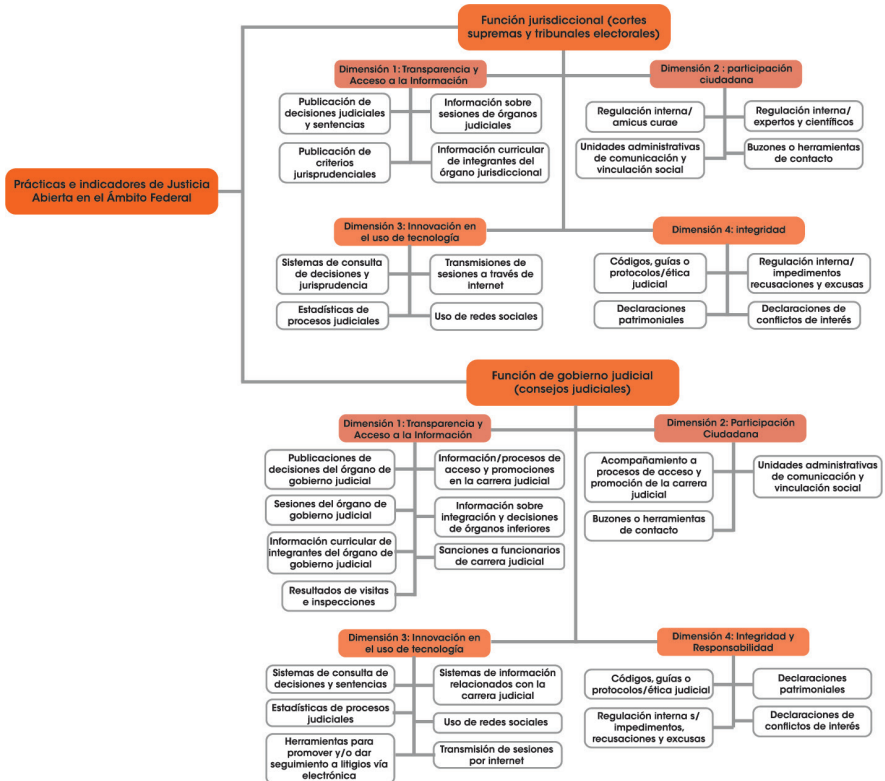
Este capítulo final presenta los resultados de la investigación que se realizó para identificar prácticas. El fin último de este ejercicio es arrojar conclusiones útiles para saber lo que está ocurriendo en la actualidad, así como para alimentar con evidencia las tareas de diseño e instrumentación de política judiciales. El capítulo se organiza en cuatro apartados: el primero presenta de manera esquemática los indicadores analizados por función y dimensión para facilitar la comprensión de los resultados; el segundo expone los resultados obtenidos en el estudio de las instituciones que realizan funciones jurisdiccionales, es decir, cortes supremas y tribunales electorales; el tercero hace lo mismo sólo que respecto de los consejos judiciales como instituciones de gobierno judicial; y el cuarto ofrece un balance general a partir de los resultados globales de cada institución.

17 Se trata de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí, cuyo artículo 73 dispone a la letra lo siguiente: “[a]demás de lo señalado en el artículo anterior, El Congreso del Estado, el Poder Ejecutivo Estatal, el Poder Judicial de Estado, los organismos constitucionalmente autónomos, Los Gobiernos Municipales y demás sujetos obligados en el ámbito Estatal y Municipal, procurarán llevar acabo las acciones necesarias a efecto de cumplir con los compromisos de la Alianza para el Gobierno Abierto, en el ámbito de sus competencias: I. Gobierno Abierto; II. Parlamento Abierto, y III. Justicia Abierta”. El texto completo está disponible en esta liga: [http://www.cegaipslp.org.mx/webcegaip2018.nsf/b18e997e9f98ccd38625823c005f961b/\\$FILE/DECRETO%202017.-%20Ley%20de%20Transparencia%20\(09-MAY-2016\).pdf](http://www.cegaipslp.org.mx/webcegaip2018.nsf/b18e997e9f98ccd38625823c005f961b/$FILE/DECRETO%202017.-%20Ley%20de%20Transparencia%20(09-MAY-2016).pdf).

MAPA DE INDICADORES POR FUNCIÓN Y DIMENSIÓN

Los sistemas de justicia de Argentina, Brasil y México cuentan con arquitecturas institucionales similares. Como se dijo en el capítulo anterior, los tres cuentan con cortes supremas, tribunales electorales y consejos judiciales, y esas semejanzas indican la factibilidad y conveniencia de realizar un ejercicio comparado. Como también se manifestó previamente, la identificación de prácticas de justicia abierta en la función jurisdiccional se realizó mediante el análisis de las páginas de internet de las cortes supremas y los tribunales electorales; en tanto que la correspondiente la función de gobierno judicial por medio de las páginas de los consejos judiciales.

Diagrama 2.
Indicadores por función y dimensión



Fuente: elaboración propia.

El diagrama 2 muestra cada uno de los indicadores por función y dimensión con el propósito de facilitar la comprensión de los resultados que se presentan en los siguientes apartados. Ahí puede verse que en la función jurisdiccional se revisaron prácticas en 16 indicadores, cuatro por cada dimensión. Dicho de otro modo, el ejercicio realizado consistió en explorar si en las páginas de internet de las tres cortes supremas y los tribunales electorales había información que diera cuenta de la existencia de prácticas de justicia abierta en esos 16 indicadores. En el caso de la función de gobierno judicial, el estudio se concentró en los consejos judiciales, cuyo análisis involucró la revisión en cada institución de los 20 indicadores que se describen en el mismo diagrama.

FUNCIÓN JURISDICCIONAL: CORTES SUPREMAS Y TRIBUNALES ELECTORALES

El ejercicio de identificación de prácticas de justicia abierta se realizó buscando comparar a entidades con funciones análogas. Los resultados que se presentan en este apartado reflejan la investigación que se hizo de las seis instituciones: la Corte Suprema de Justicia y la Cámara Nacional Electoral de Argentina, el Supremo Tribunal Federal y el Tribunal Superior Electoral de Brasil, y la Suprema Corte de Justicia y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México. La gráfica 3 resume los resultados obtenidos por cada institución en cada indicador. Los rectángulos refieren a los indicadores en los que se encontró información y, por tanto, a los que se adjudicó un valor positivo.

Gráfica 3. Prácticas identificadas en la función jurisdiccional por dimensión, indicador e institución

		CORTES SUPREMAS			TRIBUNALES ELECTORALES		
		Argentina (Corte Suprema de Justicia)	Brasil (Supremo Tribunal Federal)	México (Suprema Corte de Justicia)	Argentina (Cámara Nacional Electoral)	Brasil (Tribunal Superior Electoral)	México (Tribunal Electoral del P.J.F)
Dimensión 1: Transparencia y acceso a la Información	1. Decisiones judiciales y sentencias	■	■	■	■	■	■
	2. Criterios jurisprudenciales	■	■	■	■	■	■
	3. Sesiones de órganos jurisdiccionales	■	■	■	■	■	■
	4. Información curricular	■	■	■	■	■	■
Dimensión 2: Participación ciudadana	1. Regulación <i>amicus curiae</i>	■	■	■			■
	2. Regulación peritos, expertos y científicos	■	■	■	■		■
	3. UA de comunicación y vinculación social	■	■	■	■	■	■
	4. Buzón o herramientas de contacto	■	■	■	■	■	■
Dimensión 3: Innovación en el uso de tecnologías	1. Sistemas de consulta de decisiones y sentencias	■	■	■	■	■	■
	2. Estadísticas judiciales	■	■	■	■	■	■
	3. Transmisión de sesiones vía internet	■	■	■	■	■	■
	4. Redes Sociales	■	■	■	■	■	■
Dimensión 4: Integridad y responsabilidad	1. Códigos de ética judicial		■	■	■	■	■
	2. Regulación impedimentos, recusaciones y excusas		■	■	■	■	■
	3. Declaraciones patrimoniales	■		■	■		■
	4. Declaración de conflictos de interés		■	■	■		■

Fuente: elaboración propia.

Nota: los rectángulos en naranja indican que se identificó información en la institución e indicadores correspondientes.

Como se aprecia, en la dimensión de transparencia y acceso a la información se encontró información en todas las categorías. Algo similar, aunque no idéntico, ocurrió en la dimensión de participación ciudadana. Los indicadores relacionados con la existencia de normas internas sobre la figura *amicus curiae* y el auxilio de peritos, expertos y científicos son la excepción dado que en dos instituciones no se localizaron documentos que revelaran la existencia de disposiciones en la materia. En cuanto a la dimensión innovación en el uso de tecnologías, los resultados también fueron en general positivos. La excepción en este caso es la existencia de estadísticas judiciales y la transmisión de sesiones vía internet (en una institución) y el uso de la red social Facebook. La función de integridad y responsabilidad es donde la identificación de prácticas fue menor, siendo notable que en ningún caso se identificaron declaraciones de conflictos de interés y que en la mayor parte sí se localizaron documentos relacionados con la ética judicial. En las páginas siguientes se analiza con detalle cada dimensión.

Dimensión 1. Transparencia y acceso a la información

La identificación de prácticas de justicia abierta, en esta primera dimensión de la función jurisdiccional, se concentró en cuatro aspectos que resultan fundamentales para que las personas conozcan el proceso y resultados de la adjudicación o resolución de conflictos. La primera, se refiere a la posibilidad de encontrar en los sitios de internet respectivos los documentos que concluyen juicios, principalmente sentencias y resoluciones; la segunda, a la existencia de información —actas, transcripciones o videograbaciones— que dé cuenta de las sesiones que realizan los órganos jurisdiccionales; la tercera, a la disponibilidad de compilaciones o instrumentos de difusión de los criterios jurídicos expedidos por los tribunales como resultados de su labor de interpretación; y, finalmente, la cuarta refiere a los datos curriculares de los titulares de los órganos analizados.

Como se observa en la gráfica 3, todas las instituciones analizadas publican sus decisiones judiciales en internet en texto completo y todas cuentan con buscadores que facilitan la consulta de las sentencias. En algunos casos, sin embargo, se requiere contar con los datos de identificación del expediente o asunto a localizar para realizar una búsqueda, lo cual implica, en última instancia, que existan restricciones para quienes pretenden explorar el contenido de las decisiones más allá de casos específicos. Con todo, la información recabada revela que los poderes judiciales nacionales han institucionalizado la práctica de publicar sus decisiones. Respecto de los criterios jurisprudenciales ocurre algo prácticamente idéntico, ya que en todas las instituciones analizadas se encuentran disponibles a través de internet y su consulta puede realizarse mediante buscadores.

Las diferencias más importantes están relacionadas con el acceso a información de las sesiones de los órganos pues, aunque todas las instituciones publican actas, sólo algunas las acompañan de transcripciones —versiones estenográficas o taquígráficas— o videograbaciones. De hecho, el ejercicio realizado no identificó transcripciones ni videograbaciones en las instituciones argentinas, lo cual contrasta con las prácticas instrumentadas por las instituciones mexicanas y con el Supremo Tribunal de Brasil en cuyos portales de internet se puede acceder a este tipo de materiales.

Por su parte, la disponibilidad de información curricular es una práctica bastante extendida, pues todas las instituciones la incluyen en sus páginas respectivas. No obstante, la información se constriñe muchas veces a lo estrictamente curricular sin que se perciban esfuerzos por incluir información adicional mediante la creación de micrositos donde, por ejemplo, se dé a conocer cómo están integrados los equipos de trabajo de juezas y jueces. Éste es, sin duda, un aspecto susceptible de mejora en el corto plazo y que no requiere de una inversión mayor de recursos.

Una cuestión en la que vale la pena detenerse es en el hecho de que la consulta de la información en estos tres rubros no tiene costo y puede accederse sin necesidad de registrarse y, por tanto, de proporcionar datos personales. Esta práctica es importante pues supone reducir los obstáculos para que las personas puedan conocer el contenido tanto de las deliberaciones que se realizan en las sesiones, como los resultados de los litigios. En cambio, existen al menos dos aspectos en los que podría trabajarse para facilitar la consulta y uso de la información. El primero tiene que ver con la información que resuelven órganos distintos al pleno de los tribunales que muchas veces es menos extensa y detallada que la del pleno. El segundo con las descripciones sobre las características y alcances de la información que se encuentra disponible respecto de las resoluciones, criterios y sesiones pues no siempre es claro cuál es el universo consultable.

El ejercicio de comparación permite destacar que, en el caso de México, la SCJN y el TEPJF han fomentado una política institucional para desarrollar procesos de transparencia y acceso a la información en la función jurisdiccional. Desde hace varios años, ambas instituciones han puesto en práctica iniciativas para ampliar y mejorar la información que se encuentra disponible a través de internet en materia de resoluciones, sentencias y criterios jurisprudenciales. De esta forma, el ciudadano puede encontrar las decisiones judiciales y los criterios jurisprudenciales mediante buscadores especializados y también se puede acceder a las actas, transcripciones y videgrabaciones de las sesiones de los órganos. En conjunto, la SCJN y el TEPJF han utilizado sus capacidades institucionales para promover que la función jurisdiccional sea accesible a los ciudadanos mediante la transparencia y el derecho de acceso a la información.

Dimensión 2. Participación ciudadana

Como se explicó previamente, el análisis de la participación ciudadana en la función jurisdiccional es una cuestión particularmente compleja por las características de los procesos judiciales. A diferencia de muchas de las tareas que realizan las autoridades ejecutivas y legislativas, la labor de los tribunales está, la mayor parte de las veces, vinculada a conflictos específicos entre personas o autoridades. Esto supone una dificultad importante para que la ciudadanía participe activamente en asuntos que sólo competen a las partes involucradas. A pesar de que la interpretación constitucional o la resolución de asuntos electorales son asuntos del mayor interés público, los mecanismos que existen para encauzar la participación son limitados.

Para efectos de este proyecto, se consideró que hay cuatro vías específicas que facilitan la interacción entre ciudadanía y función jurisdiccional. La primera, es el

amicus curiae, una figura que como ya se mencionó, hace posible que personas ajenas a los casos auxilien a los tribunales en la resolución de conflictos. La segunda, es la consulta a científicos y expertos que se distingue de la anterior porque abre la puerta a que sean los tribunales quienes solicitan el apoyo de especialistas y no sólo reciban información de las personas u organizaciones que se movilizan a través del *amicus*. La tercera, son unidades administrativas de comunicación y vinculación con la sociedad pues su existencia es un indicador de la institucionalización de las políticas en la materia. Por último, la cuarta, son los buzones o herramientas que facilitan el contacto entre los ciudadanos y las instituciones.

En cuanto al *amicus curiae*, cuya verificación se basó en la identificación de reglas internas en la materia y no en el número de asuntos en que se ha presentado, resalta que, salvo en el caso del Tribunal Superior Electoral y la Cámara Nacional Electoral, todas las instituciones cuentan con disposiciones en la materia. Esta información indica que esta práctica de regulación está echando raíces en la región y que, posiblemente, el uso de las disposiciones se incrementará en los años venideros. El caso de la Corte Suprema de Argentina merece una mención especial en este sentido pues no sólo ha generado reglas, sino que generó una sistematización del conjunto de *amicus* presentados en los años recientes.¹⁸

En cuanto a la consulta a científicos y expertos, cuya evaluación también se realizó a partir de reglas y no de experiencias concretas, es notable que sean los órganos de justicia constitucional donde esta práctica se aplica, pero no en todos los de justicia electoral. Aunque este resultado puede estar condicionado por la limitante que supone haber obtenido la información exclusivamente a través de internet, ofrece indicios que permiten plantear, al menos a manera de hipótesis, que la naturaleza de la jurisdicción de la institución condiciona la existencia de este tipo de disposiciones. De ser cierto el planteamiento, ello querría decir que, al contar con una jurisdicción más amplia, los órganos dedicados a asuntos constitucionales son más proclives a generar reglas en la materia. En cambio, la especialización de los tribunales electorales supone un campo más reducido de acción, lo cual podría suponer, a su vez, una menor demanda de apoyo por parte de especialistas. La última cuestión por destacar en esta dimensión es que todas las instituciones cuentan con unidades de comunicación y vinculación social; así como, con buzones o herramientas de contacto. De nueva cuenta, esta información es reveladora pues muestra que las instituciones se encuentran realizando esfuerzos para interactuar de mejor forma con la ciudadanía.

18 Esta sistematización puede consultarse accediendo al siguiente enlace: <https://www.csjn.gov.ar/causas-en-tramite/amigos-del-tribunal>.

En la dimensión de participación ciudadana las instituciones jurisdiccionales mexicanas analizadas han construido una arquitectura institucional que permite que los ciudadanos tengan presencia en las decisiones jurisdiccionales y nutran de información adicional a los jueces. En la SCJN existe regulación sobre el *amicus curiae*, la consulta a científicos y expertos y áreas de vinculación con la sociedad, lo que permite que actores sociales organizados expresen su opinión en determinados conflictos y que la comunidad científica pueda participar en determinadas decisiones que por su complejidad los jueces requieren nutrirse de información adicional.¹⁹ Se debe tener presente que el uso de esta figura, después de la reforma judicial de 1994, ha sido en casos de mucha trascendencia pública. De hecho, han sido especialmente grupos organizados de la sociedad civil los que han acudido a ella para presentar argumentos en diversos asuntos como los vinculados a la legalización de la interrupción del embarazo, la píldora del día siguiente, el matrimonio entre personas del mismo sexo, por referir algunos.

El TEPJF también cuenta con regulación sobre la figura de *amicus* pero no hay una normatividad clara, sino que existe jurisprudencia respecto a los procedimientos que se tienen que seguir para poder presentar este recurso, de acuerdo con el tribunal los requisitos son los siguientes:

1) Por una persona física o jurídica ajena a los intereses de las partes de la controversia, 2) antes de que se emita la sentencia respectiva, 3) con la finalidad o intención de aportar elementos fácticos o conocimientos especializados, ya sean sobre una ciencia o técnica, que sean ajenos a este órgano jurisdiccional, pero pertinentes para una mejor toma de decisión judicial y 4) con la documentación o manifestaciones idóneas de las que se adviertan que cuentan con la experiencia o pericia para aportar dichos elementos o conocimientos a este órgano jurisdiccional.²⁰ Una importante área de oportunidad es que el TEPJF regule con claridad los procedimientos para que la ciudadanía pueda participar en decisiones que considere relevantes mediante figuras como el *amicus*. La existencia de reglas claras genera certeza e institucionaliza las buenas prácticas en materia de justicia abierta. Por otro lado, en el TEPJF no se ubicaron normas internas que regulen la participación de científicos y expertos. Incorporar normatividad en esa materia puede fortalecer las dimensiones de participación ciudadana.

19 Sobre la participación de científicos en la SCJN, véase, Cortez, (2020).

20 Véase el expediente SUP-JDC-208/2018 en: https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2018/JDC/SUP-JDC-00208-2018.htm#_ftn5.

Dimensión 3. Innovación en el uso de tecnologías

Las tecnologías de la información y la comunicación que existen hoy en día son herramientas indispensables para las autoridades del Estado, pues brindan la posibilidad de agilizar los servicios que proveen, reducir los costos y, especialmente, reducir la distancia con la ciudadanía. En el sistema de justicia, esas tecnologías se han incorporado a un número cada vez más extenso de actividades y procesos. Teniendo en cuenta lo anterior, para conocer lo que está ocurriendo en esta dimensión, el OBSERVATORIO se concentró en cuatro aspectos específicos mediante los que es posible conocer la forma en que la innovación tecnológica puede contribuir a mejorar la información sobre quiénes son las personas que ejercen funciones judiciales y cuáles son los resultados de su trabajo.

El primero de esos aspectos es la existencia de sistemas de consulta de decisiones judiciales y criterios jurisprudenciales, el cual está estrechamente ligado a dos temas analizados en la dimensión de transparencia y acceso a la información, pero que, se distingue de ellos, porque está dirigido a precisar si el acceso a las decisiones y criterios puede hacerse a través de tecnologías que faciliten la consulta. El segundo es la transmisión de las sesiones a través de internet u otros medios electrónicos, un tema que resulta fundamental para que las personas puedan seguir la actividad de los tribunales, y sobre el que también, es necesario decirlo, existe un importante debate en cuanto a sus efectos en la calidad de la deliberación y decisiones judiciales.²¹ El tercero se refiere a la provisión de información de estadística que dé cuenta de los procesos judiciales a cargo de la institución respectiva. Finalmente, el cuarto elemento hace referencia al uso de redes sociales, las cuales, como se sabe, han transformado en muchos lugares la interacción entre personas y autoridades.

La disponibilidad de sistemas de consulta de decisiones y criterios es una práctica que luce consolidada en las instituciones analizadas pues todas cuentan con ellos. En todos los casos, además, los sistemas ofrecen la posibilidad de realizar búsquedas no sólo mediante los datos de identificación de los expedientes sino de temas, palabras o frases específicas. El principal problema que se observa es, en todo caso, que no siempre es posible saber el universo de información que registra el sistema ni en qué parte de ese universo se realizan las búsquedas. La sección de consulta de datos y expedientes de la página de la SCJN es un buen ejemplo de lo que puede hacerse en esta

21 Véase por ejemplo el análisis de Pou Giménez (2017) sobre la transmisión de las sesiones del Pleno de la Suprema Corte mexicana.

materia, pues a través de ésta pueden consultarse todos los asuntos resueltos a partir del inicio de la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación en 1995.²²

En cuanto a la transmisión de sesiones se destaca que es una práctica que realizan prácticamente todas las instituciones analizadas, con excepción de la Cámara Nacional Electoral de Argentina. Tanto los órganos de justicia constitucional como los electorales de México y Brasil utilizan la tecnología para facilitar el seguimiento de la actividad como órganos colegiados. No obstante, es fundamental señalar las transmisiones que por lo general se enfocan sólo a los plenos de las instituciones y no a las salas (en el caso de existir). Este es precisamente el caso de la Corte mexicana, donde la transmisión se limita al Pleno, lo cual implica que no se puedan seguir las sesiones de los órganos que resuelven más del 90% de los asuntos.

Por lo que hace a la práctica de difundir estadísticas de procesos y resoluciones, ha echado raíces en las seis instituciones que se analizaron. Todas han puesto a disposición información de este tipo a través de internet. Con todo, esta información no siempre se encuentra en formatos que permitan a las personas hacer el mayor uso posible de ellas. Esto ocurre, por ejemplo, cuando la información está disponible en formatos de imagen o de documentos portables (PDF por sus siglas en inglés), lo cual supone serias dificultades para su descarga y reutilización. El portal de estadística judicial de la SCJN denominado *@lex* es una muy buena ilustración de cómo esta práctica puede ser mejorada.²³

En cuanto al cuarto indicador, los resultados muestran que casi todas las instituciones utilizan las tres redes sociales analizadas, salvo el Supremo Tribunal Federal de Brasil en lo referente a Facebook. Esta información indica que las instituciones se encuentran realizando esfuerzos para aproximarse a la ciudadanía a través del uso de medios electrónicos. Cabe señalar que, el uso de estos no necesariamente requiere el trabajo institucional ni las capacidades que supone generar áreas con funciones permanentes de vinculación.

En la dimensión de innovación tecnológica, tanto la SCJN como el TEPJF tienen buenas prácticas que favorecen la justicia abierta. La ciudadanía puede consultar quiénes elaboran las sentencias judiciales mediante la información curricular y/o microsítios de los titulares y sus equipos de trabajo, también puede seguir los procesos de toma de decisiones por las transmisiones de sesiones de internet en

22 Esta sección es consultable en el siguiente enlace: <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/TematicaPub.aspx>.

23 El enlace de ese portal es el siguiente: <https://estadisticajudicial.scjn.gob.mx/alex/Default.aspx>.

distintas plataformas y finalmente se pueden consultar las estadísticas de los procesos judiciales. Los indicadores permiten resaltar que las instituciones federales jurisdiccionales utilizan las herramientas tecnológicas a su alcance para divulgar la resolución de conflictos jurídicos lo que constituye buenas prácticas de justicia abierta. En este contexto, el ciudadano puede conocer la trayectoria profesional de los actores judiciales y seguir de cerca, desde su domicilio o trabajo, la labor jurisdiccional y analizar las decisiones.

Dicho lo anterior, es necesario subrayar que, desde hace al menos cinco lustros, la SCJN ha hecho encomiables esfuerzos por construir sistemas electrónicos de consulta que faciliten el acceso a criterios jurisprudenciales. Estos esfuerzos fueron posteriormente acompañados por el TEPJF a raíz de su creación en 1996. La SCJN y el TEPJF han sido también precursores en la creación de sistemas de estadística judicial tanto para el uso interno como para fines de transparencia y acceso a la información. Un ejemplo de este tipo de iniciativas es el ya mencionado Portal de Estadística Judicial de la SCJN, donde es posible consultar y descargar información sistematizada de los expedientes resueltos por ese tribunal en materia de acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y, ahora también, de amparos en revisión y solicitudes de ejercicio de la facultad de atracción que establece la Ley de Amparo.

Si bien no es posible soslayar los avances que ambas instituciones han conseguido en esta materia, en la actualidad existen aspectos susceptibles de mejora. Un área de oportunidad que tiene la SCJN es la conveniencia de que los sistemas disponibles —particularmente los relativos a las sentencias y resoluciones— permitan realizar búsquedas en texto completo y no se constriñan a criterios que hayan quedado plasmados en tesis aisladas o jurisprudenciales, en razonamientos incluidos en los considerandos de las sentencias expedidas en materia de controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad. Del mismo modo, es conveniente profundizar en las iniciativas que buscan articular la información de los diferentes sistemas que existen en la actualidad y que son consultables en formas independientes. Un ejemplo de lo que podría realizarse al respecto sería vincular la sistematización de tesis y ejecutorias publicadas en el Semanario Judicial de la Federación con la información que se encuentra disponible en la sección “Sentencias y datos de expedientes” de la página de internet de la SCJN. En el caso del TEPJF sobresale el IUS Electoral que permite ubicar las decisiones, tesis y jurisprudencia generadas desde 1997 hasta el día de hoy.

Esta es una práctica que cimienta la justicia abierta electoral porque la sociedad puede seguir de cerca la evolución de los criterios jurisprudenciales del Tribunal. Finalmente, es importante subrayar que tanto la SCJN como el TEPJF tienen cuentas

oficiales en Facebook, Twitter y You Tube. A través de ellas comunican decisiones, transmiten video sobre aspectos relevantes de la función jurisdiccional e, inclusive, avisan de la publicación de nuevos criterios en el Semanario Judicial de la Federación.

Dimensión 4. Integridad y responsabilidad

Como se explicó en el capítulo previo, la integridad en el desempeño de la función judicial es un elemento consustancial a la justicia abierta. Para conocer el estado de las prácticas en la materia, la revisión se concentró en los siguientes aspectos: la existencia códigos, guías o protocolos sobre ética judicial, la disponibilidad de información sobre disposiciones internas que desarrollen las obligaciones establecidas en la legislación en materia de impedimentos, recusaciones y excusas, así como en la difusión de declaraciones patrimoniales y de conflictos de interés. La conclusión general que se deriva de la revisión es que, hasta ahora, los avances que se han logrado en esta última dimensión son menores.

Ciertamente, sólo en tres de las seis instituciones se encontraron guías o protocolos sobre ética judicial. México es una de ellas ya que cuenta desde 2004 con un Código aplicable a todo el PJF.²⁴ En ninguna institución se identificó algún instrumento normativo expedido de manera interna que estuviese dedicado a precisar bajo qué supuestos y de qué maneras las juezas y jueces se recusan, y en cuándo estarán obligados a excusarse o a declararse impedidos para participar en el análisis de determinados casos. Asimismo, únicamente en las instituciones mexicanas se identificó la práctica de publicar declaraciones patrimoniales de los titulares. En ninguna institución, sin embargo, esa práctica se aplica a las declaraciones de conflictos de interés.

Ahora bien, para comprender mejor los resultados en esta dimensión es necesario hacer dos precisiones. La primera tiene que ver con las excusas e impedimentos, un tema que la legislación —en especial la Ley Orgánica del PJF— regula con relativa amplitud mediante normas que señalan lo que la SCJN debe realizar en estos casos. En términos más generales, esto quiere decir que las excusas e impedimentos no son una laguna legal. La decisión de considerar este aspecto en el estudio, parte de la premisa de que la existencia de las normas internas es de suyo, un indicativo del compromiso institucional con la integridad, que además busca garantizarla mediante reglas que incidan con mayor fuerza en el comportamiento de los funcionarios.

24 El Código de Ética puede ser consultado en el siguiente enlace: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/material_didactico/2016-11/codigo-de-etica.pdf.

La segunda precisión tiene que ver con las declaraciones patrimoniales y de conflictos de interés. Entre los avances que México ha logrado en materia de transparencia y acceso a la información se encuentran disposiciones que obligan a los funcionarios a hacer público sus patrimonios. Esto ayuda a comprender por qué, en el caso de ese país sí se encontraron declaraciones en la materia. En el periodo en que se realizó la investigación esto no había ocurrido respecto de las declaraciones de conflictos de interés porque no se habían expedido aún con los formatos correspondientes. No obstante, es muy probable que la situación cambie en el corto plazo. Pero más allá de la experiencia mexicana es evidente que la construcción de la integridad es un tema en el que aún queda mucho por hacer y en el que las instituciones judiciales tienen un margen muy importante para hacerlo de manera proactiva y mostrar su compromiso con los principios del gobierno abierto y la justicia abierta.

FUNCIÓN DE GOBIERNO JUDICIAL: CONSEJOS JUDICIALES

Al igual que en la función jurisdiccional, la identificación de prácticas de justicia abierta en la función de gobierno judicial se concentró en comparar a instituciones con funciones semejantes. En este apartado se presentan los resultados de esa comparación efectuada mediante la revisión de las páginas de internet de los consejos judiciales en los países seleccionados: el Consejo de la Magistratura de Argentina, el Consejo Nacional de Justicia de Brasil y Consejo de la Judicatura Federal de México.

La gráfica 4 resume los resultados obtenidos por dimensión, indicador e institución. Como en el caso de la función jurisdiccional, los rectángulos indican los indicadores en los que se encontró información y, por tanto, a las que se adjudicó un valor positivo. En la gráfica se aprecia que en la función gobierno judicial sí existen diferencias considerables por institución y dimensión, destacando en específico el caso del CJF que es donde se observa un número más amplio de valoraciones positivas. Las siguientes secciones explican con detalle por qué esto es así, pues se ha utilizado el mismo enfoque comparativo a lo largo del presente trabajo.

Gráfica 4. Prácticas identificadas en la función gobierno judicial por dimensión, indicador e institución

		CONSEJOS JUDICIALES		
		Argentina (Consejo de la Magistratura)	Brasil (Consejo Nacional de Justicia)	México (Consejo de la Judicatura Federal)
Dimensión 1: Transparencia y acceso a la información	1. Decisiones del órgano de gobierno judicial			
	2. Sesiones de órgano de gobierno judicial			
	3. Información curricular			
	4. Órganos inferiores			
	5. Procesos de reclutamiento y promoción en la carrera judicial			
	6. Visitas e inspecciones a órganos inferiores			
	7. Sanciones a funcionarios de carrera judicial			
Dimensión 2: Participación ciudadana	1. Acompañamiento a carrera judicial			
	2. Unidades administrativas de comunicación y vinculación social			
	3. Buzones o herramientas de contacto			
Dimensión 3: Innovación en el uso de tecnologías	1. Sistemas de consulta de decisiones y sentencias			
	2. Estadísticas judiciales			
	3. Herramientas electrónicas de litigio			
	4. Sistemas relacionados con la carrera judicial			
	5. Transmisión de sesiones por internet			
	6. Redes sociales			
Dimensión 4: Integridad y responsabilidad	1. Códigos de ética judicial			
	2. Impedimentos, recusaciones y excusas			
	3. Declaraciones patrimoniales			
	4. Declaraciones de conflictos de interés			

Fuente: elaboración propia.

Nota: los rectángulos en naranja indican que se identificó información en la institución e indicador correspondientes.

Dimensión 1. Transparencia y acceso a la información

Los consejos judiciales como órganos de gobierno judicial tienen entre sus atribuciones principales administrar la carrera judicial y vigilar el desempeño de los órganos judiciales bajo su supervisión. La identificación de prácticas en esta dimensión se concentró, por tanto, en información que diese cuenta del ejercicio de esas atribuciones y que, al mismo tiempo, permitiese comprender la estructura y decisiones del propio órgano, así como acceder a las resoluciones que emiten los tribunales y juzgados supervisados por el consejo judicial respectivo. En concreto, esa identificación se realizó mediante la revisión de los siguientes aspectos: decisiones del órgano; sesiones del órgano; información curricular; integración de órganos inferiores; procesos de reclutamiento y promoción en la carrera judicial; visitas e inspecciones a órganos inferiores; y sanciones a funcionarios de carrera judicial.

Tal y como puede verse en la gráfica 4, las tres instituciones analizadas ofrecen en sus páginas información correspondiente al primero y segundo rubro. Esa información, sin embargo, no siempre corresponde a las decisiones en texto completo sino a las actas. De hecho, no siempre fue posible diferenciar entre ambos rubros, pues la información publicada daba cuenta de decisiones tomadas en cada sesión. El caso mexicano ejemplifica esta cuestión ya que permite consultar a través de internet las actas de las sesiones del pleno y comisiones del CJF, no así el contenido integral de las mismas. Es interesante que la información correspondiente se encuentre disponible en una sección denominada “*Información en materia de gobierno abierto*”, pues ello habla del interés de la institución por materializar las innovaciones legislativas de los años recientes.²⁵ Sería conveniente entonces que como parte de ese esfuerzo se brinde la posibilidad de conocer los documentos aprobados por el Consejo y no sólo las actas de las sesiones en que esto ocurrió.

Respecto a la información curricular de los integrantes de los consejos se identificó información sólo en Argentina y México. En Argentina, la página del Poder Judicial de la Nación contiene una sección denominada “Guía Judicial” donde se pueden consultar los nombres de personas que integran el Consejo de la Magistratura, así como a cada uno de los órganos que conforman la jurisdicción nacional y federal, pero no hay datos curriculares.²⁶ Pese a que no se identificó en Brasil información curricular de los integrantes del Consejo Nacional de Justicia, esto sí fue posible respecto de los órganos inferiores, las cuales cuentan con páginas independientes que son accesibles a través de la sección de información judicial de la página del Consejo.²⁷ En México, el Consejo de la Judicatura provee a través de internet información con el nombre de los integrantes del Consejo, incluida una ficha curricular para cada uno de ellos. Y lo mismo ocurre con los titulares de juzgados y tribunales, cuyas semblanzas profesionales también están disponibles en la página de la institución en la sección denominada “*Diccionario biográfico*”.²⁸

El caso de los ingresos y promociones en la carrera judicial es similar pues sólo se identificó información en Argentina y México. En Argentina, esa información incluye un mapa donde es posible distinguir la distribución geográfica de vacantes y los concursos en trámite.²⁹ Y lo mismo ocurre en México, donde el módulo corres-

25 El enlace es el siguiente: <https://www.cjf.gob.mx/transparencia/paginas/informacionGobiernoAbierto.htm>.

26 La Guía Judicial se puede acceder en: <https://www.pjn.gov.ar/guia>.

27 Esa información es consultable mediante la siguiente liga: <https://www.cnj.jus.br/poder-judicial-tribunais/>.

28 Esa sección es consultable mediante la siguiente liga: <https://www.cjf.gob.mx/biografico.htm>.

29 El enlace correspondiente es el siguiente: <http://consejoabierto.pjn.gov.ar/mapadeconcursos/>.

pondiente al Instituto de la Judicatura Federal (IJF) incluye una sección con la información más relevante de cada proceso: convocatorias, manuales de inscripción, acuerdos, listas de personas participantes y aceptadas o vencedoras.³⁰

Respecto de los resultados de la supervisión y vigilancia realizados mediante visitas e inspecciones se identificó información en los tres casos. En Argentina, esta práctica es visible en la sección de la página del Consejo de la Magistratura que informa sobre las auditorías realizadas por el cuerpo de auditores con el que cuenta.³¹ En México, por su parte, el módulo del área denominada Visitaduría Judicial contiene una sección denominada “tablero de control” donde pueden consultarse indicadores desagregados por órgano y periodo (semestre), y otra con el programa de las visitas a realizar durante el año.³² México, además, es el único país cuyo órgano de gobierno judicial en el ámbito federal cuenta con datos sobre los funcionarios de carrera judicial que han recibido sanciones administrativas.

En el caso del gobierno judicial, en la primera dimensión de transparencia y acceso a la información, el Consejo de la Judicatura Federal despliega buenas prácticas en materia de justicia abierta. De acuerdo con la revisión realizada el diseño normativo y las capacidades institucionales con las que cuenta permiten conocer de forma sistematizada desde la integración del Consejo, la conformación de sus órganos y sus decisiones. Adicionalmente, en temas de gobierno judicial es fundamental conocer los mecanismos de ingreso a la carrera judicial y sus distintas etapas, así como las sanciones que se establecen a los funcionarios de carrera judicial y los resultados de las inspecciones. La sociedad puede saber quiénes se encargan del gobierno judicial y cómo ejercen sus facultades en la contratación, promoción y sanciones de los actores judiciales. El hallazgo es, en todo caso, que las instituciones mexicanas han logrado resultados relevantes en materias de transparencia y acceso a la información.

Dimensión 2. Participación ciudadana

Las funciones que realizan las instituciones judiciales son complejas y muchas veces menos permeables a la participación ciudadana que las que desempeñan otras instituciones. Esto, como se dijo previamente, ocurre especialmente en la función jurisdiccional donde la naturaleza contenciosa de los procesos dificulta el involucramiento de personas que estén directamente interesadas o inmiscuidas en un litigio.

30 Véase al respecto el siguiente enlace: <https://www.ijf.cjf.gob.mx/#concursos>.

31 Los resultados de las auditorías están disponibles en: <https://auditorias.pjn.gov.ar/home>.

32 La información se encuentra en la siguiente liga: <https://www.cjf.gob.mx/visitaduria/index.htm>.

En el caso del gobierno judicial esas dificultades también están presentes, aunque de diferente manera. La identificación de prácticas de justicia abierta en esta última buscó de nueva cuenta poner atención especial en la carrera judicial, pues podría decirse que es el corazón de la labor que realizan los consejos judiciales.

Ese ejercicio se realizó analizando tres temas, dos de los cuales se abordaron ya en la función jurisdiccional. Estos temas son las experiencias de acompañamiento de organizaciones académicas y de la sociedad civil en proceso de reclutamiento y promoción de funcionarios de carrera judicial, la existencia de unidades administrativas de comunicación y vinculación social, y la disponibilidad de buzones o herramientas de contacto con la ciudadanía.

En cuanto a la carrera judicial, sólo en Argentina y México se localizaron experiencias de acompañamiento a los procesos de acceso y promoción. Este un aspecto fundamental para la transformación del funcionamiento hacia esquemas de justicia abierta, pues supone abrir la función esencial de los consejos al escrutinio público y la participación de la ciudadanía. Su aplicación tiene el potencial de fortalecer la legitimidad de las personas que ocupan cargos judiciales y, por ello, la de la judicatura en su conjunto. Teniendo en cuenta lo anterior, destaca la práctica que recientemente instrumentó el CJF a través del Instituto de la Judicatura Federal donde el concurso exclusivo para mujeres efectuado en 2019 contó con la colaboración del Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (CENEVAL) y el acompañamiento de instituciones académicas prestigias.³³

Por su parte, tal y como ocurre con las instituciones de justicia constitucional y electoral, la práctica de contar con áreas que desempeñen funciones de comunicación y vinculación ha sido adoptada por las tres instituciones. El Consejo de la Magistratura de Argentina cuenta con un portal de Transparencia y Participación Ciudadana con información estadística y resultados del ejercicio de distintas atribuciones de la institución, y el cual es producto del trabajo de un área denominada Unidad de Consejo Abierto y Participación Ciudadana. Por su parte, la página del Consejo de la Judicatura mexicano cuenta con la sección sobre gobierno abierto que se mencionó antes y, además, con diversas áreas entre cuyas funciones están vincularse con organizaciones de la sociedad como son las direcciones generales de Comunicación Social y Vocería y la Derechos Humanos, Igualdad de Género y Asuntos Internacionales. Del mismo modo, las tres instituciones han puesto en operación buzones o herramientas para recibir quejas o denuncias ciudadanas y, en general, para facilitar el contacto con la ciudadanía.

33 La convocatoria está disponible en: <https://www.ijf.cjf.gob.mx/concursos/2019/Juezas%20de%20Distrito/CONVOCATORIA.pdf>.

En la dimensión de participación ciudadana el Consejo de la Judicatura Federal despliega buenas prácticas en materia de justicia abierta para acercar a la ciudadanía. Existe acompañamiento a los procesos de acceso y promoción de la carrera judicial, se crearon áreas de vinculación con la sociedad y existe un buzón o correo electrónico para la sociedad. El Consejo de la Judicatura también tiene presencia en redes sociales salvo en Facebook. Es importante que el diseño institucional reconozca la importancia de la presencia de organizaciones externas al Poder Judicial en los procesos de reclutamiento de los funcionarios de carrera judicial porque se otorga legitimidad y certeza a las convocatorias de ingreso. A través de esta práctica se trasmite la idea de que los procesos están marcados por el marco normativo y transparencia y no por intereses ajenos al mérito.

Dimensión 3. Innovación en el uso de tecnologías

Las instituciones públicas recurren cada vez más a las tecnologías de la información y la comunicación para realizar sus funciones respectivas. El gobierno del poder judicial no es la excepción. Para comprender lo que está ocurriendo en la actualidad en esta materia se definieron seis indicadores, todos vinculados de nueva cuenta a las atribuciones en los consejos judiciales: la primera se refiere a la existencia de sistemas que faciliten la consulta de decisiones y sentencias; la segunda a la difusión de estadísticas sobre los procesos jurisdiccionales que resuelven los órganos supervisados por el consejo; la tercera a la disponibilidad de herramientas para promover o dar seguimiento a litigios vía electrónica; la cuarta a la disponibilidad de sistemas de información relacionados con la carrera judicial; la quinta a la transmisión de sesiones, y la sexta al uso de redes sociales.

Los resultados sobre la primera categoría son positivos ya que las tres instituciones cuentan con sistemas que permiten la consulta de decisiones y sentencias. Esos sistemas, sin embargo, tienen deficiencias que convendría atenderlas en el corto plazo. La más importante de ellas es la imposibilidad de realizar búsquedas en el texto completo de los documentos que conforman los sistemas respectivos, cuya contraparte es la necesidad de contar con los datos de un expediente específico para poder localizar información. Ésta es, como se verá más adelante, un área de oportunidad para que el Consejo de la Judicatura Federal mexicano mejore las modalidades de consulta del Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes.

Es igualmente relevante que haya posibilidad de consultar decisiones de los órganos jurisdiccionales, al menos de las que, conforme a la legislación mexicana, se consideren de interés público o relevantes.³⁴ Sería pertinente precisar los criterios mediante los que se define qué sentencias reúnen esas características y convendría aún más hacer esfuerzos por garantizar el acceso a todas las sentencias y decisiones, para ello es necesario que instrumenten modalidades de búsqueda que no supongan saber en específico los datos de los expedientes o el órgano concreto que estuvo a cargo de ellas, así como precisar en todo caso cuál es el universo de documentos accesibles.³⁵

En cuanto a las transmisiones por internet de sesiones, la única institución en la que se identificó que esa práctica sí se realiza es el Consejo Nacional de Justicia. En cambio, ni el Consejo de la Magistratura ni el Consejo de la Judicatura Federal lo hacen. No obstante, vale la pena mencionar que este último cuenta con una plataforma denominada “*Biblioteca virtual de sesiones*” donde están disponibles los videos de las sesiones celebradas por los tribunales colegiados y los plenos de Circuito, una práctica que constituye un indicativo importante de los esfuerzos por abrir la función judicial a la sociedad y facilitar el trabajo de los operadores jurídicos.³⁶ Y justo por esa razón resulta conveniente que dé mayor difusión a esa plataforma.

En relación con la disponibilidad de estadísticas destaca, de manera general, que esta sea una práctica que luce institucionalizada en los tres órganos de gobierno judicial analizados. Dicho lo anterior, debe señalarse que existe una visible heterogeneidad en la calidad y posibilidad de reutilizar la información. En el caso del Consejo de la Magistratura, cuyo portal de internet pareciera estar en transición, existe una liga que remite a una sección de estadísticas del Poder Judicial Nacional. En esa sección hay información agregada pero también la posibilidad de consultarla por área geográfica u órgano. Lamentablemente, la información no se encuentra actualizada y además está predominante en formato que dificulta su reutilización. De nueva cuenta, el caso mexicano es útil para ilustrar las posibilidades que existen en este tema pues el microsítio de la Dirección General de Estadística Judicial contiene anexos estadísticos con información agregada

34 Es en la sección de la Unidad de Transparencia del CJF donde es posible acceder a un sistema de “consulta de sentencias y resoluciones públicas relevantes”. Véase la siguiente liga: <https://sise.cjf.gob.mx/consultasvp/default.aspx>.

35 La página del CJF cuenta con un módulo de “Consulta de sentencias de órganos jurisdiccionales”, el cual requiere conocer los datos del expediente, aunque también permite búsquedas por tema. Sin embargo, el módulo no precisa el periodo de las sentencias consultable ni explica qué temas están considerados en el catálogo asociado a las búsquedas. El enlace es el siguiente: <https://sise.cjf.gob.mx/consultasvp/default.aspx>.

36 La Biblioteca virtual de sesiones está disponible en: <https://www.cjf.gob.mx/bvirtual/web-search/iuLista.aspx>.

por año, reportes de movimientos estadísticos y una sección denominada “*Datos abiertos*” donde es posible descargar información en formatos reutilizables.³⁷

En cuanto a la existencia de sistemas de información relacionados con la carrera judicial sobresale que los consejos argentino y brasileño cuentan con ellos y el mexicano no. No quiere decir que el CJF no haga pública la información de los procesos de reclutamientos, pues ésta se encuentra disponible en la página del Instituto de la Judicatura Federal. Sin embargo, a diferencia de sus instituciones pares en Brasil y Argentina, no se puede decir que existan propiamente sistemas de información que facilitan el acceso y consulta de los procesos de manera agregada o individual. Es necesario, por tanto, que la judicatura federal avance en el desarrollo de sistemas de este tipo de información pues ello implicaría no sólo abrir la justicia sino facilitar la información a profesionales del derecho interesados en la carrera judicial. El potencial de estas herramientas no es menor ya que podría fortalecer la legitimidad de las personas que ocupan cargos judiciales y, por ello, la de la judicatura en su conjunto.

Para exponer lo referente a las herramientas para promover o dar seguimiento a litigios vía electrónica, es preciso aclarar que este aspecto se evaluó en la función de gobierno judicial y no en la jurisdiccional. Esto fue así porque, pese a que se trata de una cuestión que en última instancia está relacionada con los procesos constitucionales, su puesta en práctica debe hacerse en forma coordinada por la entidad que articula al conjunto de órganos que integran al poder judicial y que es, precisamente el consejo judicial. A ello se suma el hecho de que, por la naturaleza de sus funciones, los órganos de justicia constitucional —y también, en alguna medida, los dedicados a asuntos electorales— no concentran su actividad en asuntos de su competencia exclusiva sino en asuntos que reciben, mayoritariamente, mediante apelaciones. Esto hace que, por tanto, sea más conveniente examinar lo que ocurre en los órganos que se encuentran en niveles inferiores de la judicatura.

De acuerdo con la revisión realizada en el marco de este proyecto, los consejos judiciales de los tres países han instrumentado herramientas de este tipo. En el caso argentino las herramientas se acompañan de tutoriales que explican cómo realizar gestiones electrónicas.³⁸ En el brasileño también existen materiales didácticos, que se acompañan con profusa descripción del proceso mediante el que se desarrolló el sistema denominado “*Proceso Judicial Electrónico*”.³⁹ En 2016, el PJF puso en operación el Portal de Servicios en Línea para materializar las innovaciones que la Ley de Amparo, promulgada en 2013. El Portal permite promover y dar

37 La información está disponible en: <https://www.dgepj.cjf.gob.mx/index.htm#Relevante>.

38 Véase <https://www.pjn.gov.ar/gestion-judicial>.

39 La página específica de la herramienta es la siguiente: <https://www.pje.jus.br/navegador/>.

seguimiento a través de internet a demandas de amparo, consultar notificaciones electrónicas y acuerdos judiciales, y también hace posible procesar juicios orales mercantiles y penales por esa vía.⁴⁰ Sobre las redes sociales, se identificó que sólo dos consejos hacen uso de ellas: el Consejo Nacional de Justicia brasileño emplea Facebook, You Tube y Twitter; en cambio, el CJF de México sólo las dos últimas. De nuevo, estas prácticas hablan del interés de cada uno de los consejos por abrir canales de participación ciudadana, pero también revelan la necesidad de profundizar esos esfuerzos pues la participación es una cuestión que trasciende con mucho al uso de redes sociales.

En la dimensión de innovación tecnológica el Consejo de la Judicatura tiene áreas de oportunidad para mejorar sus prácticas de justicia abierta. Pese a que los órganos de gobierno judicial, en especial el CJF, no ejerce funciones jurisdiccionales, es la institución que por sus funciones y capacidades institucionales cuenta con mejores condiciones para generar sistemas que permitan realizar búsquedas en texto completo al conjunto de sentencias expedidas por los Tribunales Colegiados de Circuito, los Tribunales Unitarios de Circuito, los Juzgados de Distrito y los Centros de Justicia Penal Federal.

Del mismo modo, y como también se señaló antes respecto de la SCJN y el TEPJF, sería conveniente construir las sinergias necesarias para articular a estos sistemas con los que ya se encuentran disponibles como la versión pública del Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes o la propia Sistematización de Tesis y Ejecutorias publicadas en el Semanario Judicial de la Federación. En efecto, llevar a la práctica esta cuestión supondría un esfuerzo mayúsculo que incluiría sistematizar información de los más de un millón de asuntos que anualmente resuelve el PJF.

También lo que se puede mejorar es transmitir las sesiones por internet para que cualquier ciudadano las pueda seguir en caso de estar interesado y ver los procesos mediante los cuales se administra el Poder Judicial. Ya antes se planteó que el PJF ha sido pionero en la transmisión de internet de las sesiones de los órganos que lo integran. Partiendo de la experiencia acumulada en los años recientes, se considera también conveniente extenderla a los órganos de gobierno judicial, particularmente al CJF y la Comisión de Administración correspondiente al TEPJF. En el caso del primero sería oportuno además que se realizaran transmisiones de sus seis comisiones permanentes: Administración, Adscripción, Carrera Judicial, Creación de Nuevos Órganos, Disciplina y Vigilancia. Del mismo modo, convendría generar acervos digitales o bibliotecas que faciliten la consulta retrospectiva y no solo el

40 La dirección electrónica del Portal es la siguiente: <https://www.serviciosonlinea.pjf.gob.mx/juicioenlinea>.

acceso a dichas sesiones en vivo. Finalmente, en esta dimensión sería oportuno fortalecer los sistemas de información relacionados con la carrera judicial para que sea accesible a los ciudadanos.

Dimensión 4. Integridad y responsabilidad

En las páginas previas se subrayó ya la importancia que para la justicia abierta tiene la integridad, por lo cual no hay necesidad de abundar más en esta cuestión. Para conocer lo que ocurre en la función de gobierno judicial se consideraron los mismos aspectos que se aplicaron a la función jurisdiccional, sólo haciendo ajustes en función de la naturaleza de las atribuciones de los consejos judiciales. Dicho de otro modo, para examinar la disponibilidad de guías o protocolos sobre ética judicial, normas internas en materia de impedimentos y excusas, declaraciones patrimoniales y de conflictos de interés, se buscó identificar las prácticas que dichos consejos han emprendido con el propósito de incidir en el desempeño de los órganos bajo su administración y vigilancia.

En cuanto al primer aspecto, destaca que mediante la revisión que se hizo de las páginas de internet se identificó que sólo México y Brasil cuentan con un documento interno sobre ética judicial. En el caso del primer país, ese documento se denomina Código de Ética del Poder Judicial de la Federación, fue aprobado de manera conjunta por los Plenos de la SCJN y el Consejo de la Judicatura y aplica a toda la rama judicial federal. Sobre este mismo tema debe precisarse que los poderes judiciales de los tres países suscribieron el Código Iberoamericano de Ética Judicial, lo cual indica que se han hecho compromisos en la materia, independientemente de que cuenten o no con un instrumento propio.

Algo similar ocurre con el tema de los impedimentos, recusaciones y excusas que también son regulados desde la legislación y cuya ausencia en la normativa interna de los consejos judiciales no necesariamente indica que existan reglas en la materia. En el caso de México, se encontró información que indica que este tipo de normas efectivamente existen, las cuales complementan las que establece la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Ese ordenamiento precisa, de hecho, las reglas generales que deben aplicar los tribunales y juzgados que se encuentran dentro del área de competencia del Consejo de la Judicatura Federal.

Los resultados relativos a las declaraciones patrimoniales y de conflictos de interés en la función de gobierno judicial son semejantes a los que se obtuvieron en la función jurisdiccional. Esto hace necesario señalar nuevamente que, en el caso de México, la existencia de las primeras y la ausencia de las segundas están relaciona-

das con los avances logrados en materia de transparencia y acceso a la información en los tres últimos lustros. De hecho, si no fue posible encontrar declaraciones de conflictos de interés en el momento que se realizó el ejercicio ello se debió a que no se habían expedido aún los formatos respectivos.

En la dimensión de integridad, el Consejo de la Judicatura Federal tiene áreas de oportunidad. La primera es la regulación interna sobre los impedimentos, recusaciones y excusas que tienen los integrantes sobre determinadas decisiones. Adicionalmente, es conveniente que se especifique con detalle las declaraciones por los conflictos de interés que puedan tener los consejeros de la judicatura e integrantes de sus órganos administrativos. Ambas áreas pueden fortalecerse para favorecer una cultura de justicia abierta. Es importante generar disposiciones que, con suma claridad, precisen los casos en los que los titulares de los órganos jurisdiccionales y sus colaboradores deberán excusarse y, de este modo, cerrar la puerta a potenciales conflictos de interés. Por ello, resulta fundamental que los órganos que ejercen funciones jurisdiccionales en el ámbito federal, así como aquellos de gobierno judicial, actualicen las normas que aplican en esta materia, así como dar la mayor transparencia a las solicitudes que se presenten, mediante la instrumentación de sistemas de información o micrositios.

BALANCE GENERAL

Los resultados presentados en las secciones previas revelan que las instituciones analizadas se encuentran instrumentando prácticas que se inscriben dentro de lo que este estudio definió como justicia abierta. Esto es más claro si se tiene en cuenta que los países ya realizan esfuerzos por formular políticas institucionales en esta materia o relacionadas estrechamente con ella. En Argentina, el portal de la Corte Suprema de Justicia tiene como encabezado la leyenda “*Gobierno judicial abierto*” y cuenta desde 2018 con la Dirección de Comunicación y Gobierno Abierto, área encargada de diseñar, coordinar e implementar políticas de comunicación con las distintas audiencias con las que la Corte y el Poder Judicial de la Nación interactúan.⁴¹ El Supremo Tribunal Federal brasileño puso en operación en 2016 el Plan Director de Tecnologías de Información para regir la planea-

41 Véase al respecto la Acordada 33/18 que ordenó la creación de dichas áreas: <https://www.csjn.gov.ar/documentos/descargar/?ID=112497>.

ción y gobernanza de las actividades sobre el tema.⁴² A su vez, la Suprema Corte de Justicia de México creó en 2019 la Unidad General de Administración del Conocimiento Jurídico para que se hiciera cargo de diseñar e implementar las políticas en materia de gobierno abierto al interior del tribunal.⁴³

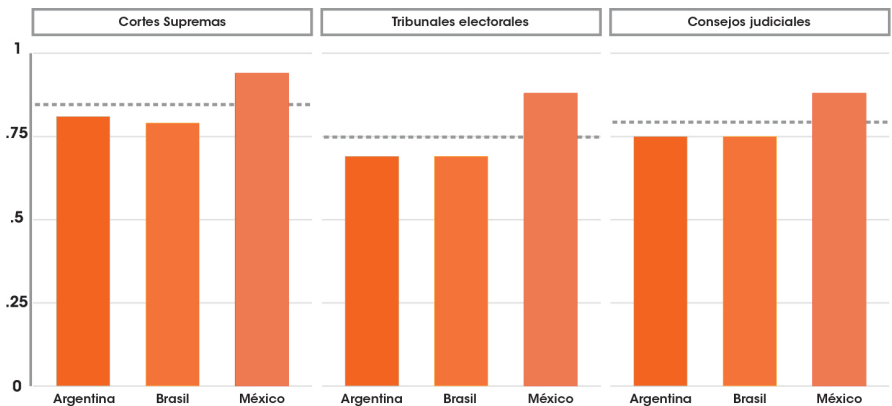
El hecho de que las nociones de gobierno abierto y justicia abierta hayan echado raíces en estos países confirma la importancia que tiene para las instituciones judiciales y la sociedad conocer los retos a lo que se enfrentan en la actualidad. Para profundizar en esta cuestión, este último apartado analiza de manera agregada los resultados que arrojó este estudio para cada dimensión e institución. Examinar los resultados por institución de esta manera permite saber cómo se ve la experiencia de las instituciones que realizan funciones jurisdiccionales y de gobierno judicial frente a otras con atribuciones análogas. De igual modo, el examen a nivel dimensión pretende hacer aún más claras las áreas de oportunidad que las instituciones judiciales tienen frente a sí.

La gráfica 5 muestra la puntuación agregada de cada institución como proporción de la puntuación máxima. En el caso las cortes supremas y los tribunales electorales, la puntuación máxima es 16, cifra que resulta de sumar los valores máximos de cada indicador. Y en el caso de los consejos judiciales es 20, debido a que en la función de gobierno judicial que es a la que corresponden este tipo de instituciones se analizaron 20 indicadores. El primer aspecto destacable es que las cortes supremas obtuvieron puntuaciones medias más altas que los consejos judiciales y los tribunales electorales. De hecho, la puntuación promedio de los consejos también superó a las de los tribunales electorales, tal y como lo ilustran las líneas punteadas que aparecen en la gráfica referida. La inferencia principal que se puede hacer del análisis de estos datos es que las prácticas de justicia abierta se encuentran más extendidas en los tribunales de mayor jerarquía en los tres sistemas judiciales analizados. Ello no resulta sorprendente si se considera que, por su condición de máximas instancias judiciales, este tipo de instituciones son las que cuentan con más recursos y mayores posibilidades de colocarse a la vanguardia de los cambios que supone la adopción de prácticas de justicia abierta.

42 El Plan puede consultarse en: <http://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=transparenciaGovernancaTI&pagina=principal>

43 El acuerdo que ordenó la creación de la Unidad está disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/conoce-la-corte/marconormativo/public/api/download?fileName=aga-xiii-2019-justicia-tv-y-unidad-de-admon-del-conocimiento.pdf>.

Gráfica 5.
Prácticas de justicia abierta por institución Puntuación obtenida como proporción de la puntuación máxima



Fuente: elaboración propia.

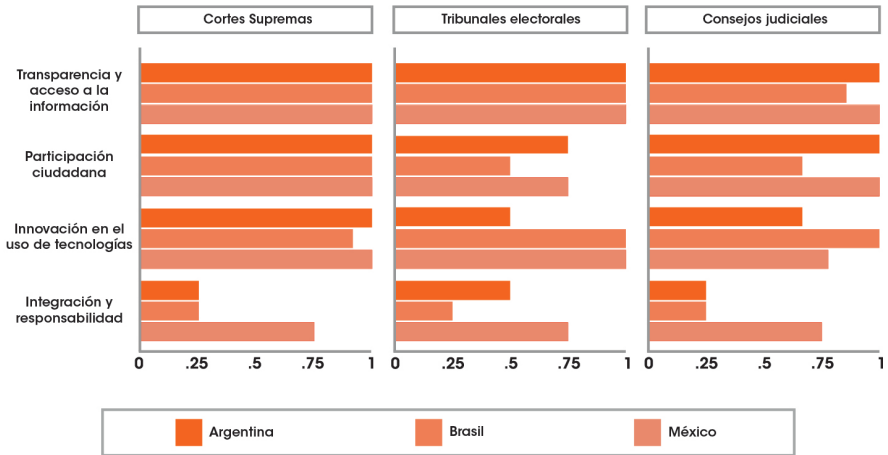
Nota: las líneas punteadas indican la media para cada clase de institución.

El segundo aspecto, que merece ser resaltado, se asocia a la variación que se observa en las puntuaciones de cada institución. Como se aprecia en la gráfica, las tres instituciones mexicanas obtuvieron valores más altos que sus pares en Argentina y Brasil. La Suprema Corte de Justicia de la Nación obtuvo una puntuación de 0.938, cifra que indica que en prácticamente todos los indicadores se identificó la información estudiada. La única excepción son las declaraciones patrimoniales cuya ausencia se explica en parte por la inexistencia de formatos oficiales para su presentación al momento en que se recopiló la información utilizada en este trabajo. La puntuación de 0.875 del TEPJF supera de manera aún más notable a las obtenidas por los órganos electorales de Brasil y Argentina. La brecha está especialmente relacionada con la ausencia de información que distingue a estos últimos en las dimensiones de participación ciudadana e integridad. Finalmente, la puntuación del Consejo de la Judicatura Federal de 0.883 también es mayor que la obtenida por los consejos judiciales brasileño y argentino.

Los resultados de la comparación hablan de los logros derivados de las innovaciones legislativas efectuadas en México. Puede decirse que los cambios jurídicos realizados en los últimos quince años han producido transformaciones graduales en las políticas institucionales en materia de transparencia y acceso a la informa-

ción, promoviendo con el tiempo la adopción de prácticas orientadas hacia una mayor apertura del sistema de justicia. Esto no quiere decir, sin embargo, que esa apertura se encuentra ya en niveles óptimos sino, en todo caso, los cimientos de la justicia abierta fueron ya construidos. Para precisar aún más este planteamiento conviene recordar lo que se dijo en el capítulo segundo respecto a que el diseño de investigación no buscó examinar de manera exhaustiva todos los aspectos potenciales relacionados con la justicia abierta, sino construir indicadores específicamente vinculados a los aspectos básicos que una política en esta materia debe considerar. Por esta razón, los resultados obtenidos indican que ese piso mínimo está cerca de alcanzarse y no que las prácticas de justicia abierta están plenamente asentadas en las instituciones judiciales federales. De hecho, como a continuación se planteará, existen áreas importantes de oportunidad para esas instituciones.

Gráfica 6.
Prácticas de justicia abierta por dimensión e institución



Fuente: elaboración propia.

La gráfica 6 desagrega los resultados por institución y dimensión. Ahí se puede ver con claridad que la principal área de oportunidad general es la integridad. Esto aplica para todas las instituciones, pues es la dimensión donde los resultados son más bajos. Es conveniente que las instituciones profundicen las políticas en la materia, independientemente de lo que se establezca o no en la legislación respecto, por ejemplo, de las declaraciones de conflictos de interés. De igual manera, sería oportuno robustecer los instrumentos que favorecen la participación de la ciudadanía, principalmente en los tribunales electorales cuyos resultados fueron inferiores a los de las cortes

supremas y los consejos de la judicatura. Con todo, debe reiterarse, que existe aún un camino amplio por recorrer para que la justicia abierta se materialice a plenitud e incluya no sólo aspectos vinculados a la resolución de litigios, la administración de la carrera judicial y la supervisión y vigilancia de los tribunales inferiores, sino al resto de las funciones no jurisdiccionales que ejercen las instituciones de justicia.

PRINCIPIOS Y RECOMENDACIONES

Este trabajo constituye un primer esfuerzo para ordenar la discusión sobre la justicia abierta en el ámbito local. La propuesta conceptual y la estrategia de comparación, permitieron construir indicadores para verificar las prácticas que se instrumentan en el país. En las siguientes líneas se presentan cinco principios básicos que buscan sentar las bases para que los poderes judiciales de las 32 entidades avancen hacia la materialización plena de la justicia abierta.

- 1) Diseñar e instrumentar políticas institucionales de justicia abierta
- 2) Transparentar y garantizar el derecho de acceso a la información judicial
- 3) Garantizar la participación ciudadana
- 4) Potenciar el uso de tecnologías de la información y comunicación en todos los ámbitos del sistema de justicia
- 5) Asegurar la integridad y responsabilidad en el desempeño de los funcionarios judiciales

Una vez explicada esta suerte de declaración de principios es turno de ofrecer una serie de recomendaciones específicas relacionadas con las áreas de oportunidad que se destacaron en secciones previas. Se trata de un primer planteamiento para la discusión y la conversación pública de forma sistematizada que parte de la premisa de que fomentar la justicia abierta requiere reconocer la importancia del poder judicial y sus funciones en un contexto democrático y la necesidad de edificar una política institucional que articule el ejercicio de buenas prácticas. El objetivo es, en última instancia, que este estudio coloque en la mesa de discusión la importancia de que los procesos jurisdiccionales y de gobierno judicial sean transparentes, innovadores en el uso de tecnologías, permeables a la participación ciudadana y salvaguardan la integridad y la responsabilidad.

PRINCIPIOS

I. DISEÑAR E INSTRUMENTAR POLÍTICAS INSTITUCIONALES DE JUSTICIA ABIERTA

Las innovaciones legislativas de los años recientes consolidaron la idea de gobierno abierto en México y en gran parte del mundo. Las instituciones de justicia no están al margen de ello, por lo cual deben darse a la tarea de construir una política en la materia aplicable a sus funciones jurisdiccionales y de gobierno judicial. Es necesario que esa política considere que la justicia abierta tiene que ver no sólo con normas, sino con la generación de capacidades institucionales que garanticen la transparencia, el acceso a la información y la participación ciudadana en las funciones jurisdiccionales y no jurisdiccionales que desempeñan las instituciones judiciales, en un marco de integridad y responsabilidad y mediante la innovación en el uso de tecnologías.

II. TRANSPARENTAR Y GARANTIZAR EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN JUDICIAL

La transparencia y el acceso a la información de forma fácil, oportuna y completa es una condición necesaria para la justicia abierta. Y justo es por ello, que resulta fundamental establecer mecanismos que garanticen que todas las sentencias y resoluciones sean públicas y que los ciudadanos puedan acceder a ellas de forma sencilla, sin la necesidad de registrarse o acreditar profesión.

La sociedad debe tener además la posibilidad de conocer quiénes participan en la elaboración de sentencias y cómo se finalizan los conflictos jurídicos. La justicia abierta también implica la publicidad de las decisiones que emiten los consejos de la judicatura porque, en su calidad de órganos de gobierno judicial, se encargan del reclutamiento del personal judicial, y en muchos casos también de la vigilancia, disciplina y administración de recursos materiales y financieros. El Poder Judicial debe trabajar bajo el principio de máxima publicidad con el fin de que sus decisiones y su desempeño sean accesibles a la sociedad.

III. GARANTIZAR LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

De acuerdo con la OCDE la participación ciudadana se refiere al involucramiento de diversos grupos e individuos en el diseño, evaluación e implementación de un proyecto (OCDE 2016, 25). En el contexto del gobierno abierto, ello implica reconocer el valor de las contribuciones y la colaboración del gobierno con los ciudadanos, la sociedad civil y el sector privado para la creación de políticas públicas. Es necesario que la instrumentación de la justicia abierta reconozca la particularidad de las funciones judiciales y que brinde a la ciudadanía la posibilidad de participar en la función jurisdiccional mediante mecanismos como las audiencias públicas, el *amicus curiae* y la consulta a expertos y científicos.

En la función de gobierno judicial, la participación ciudadana se puede plasmar mediante testigos sociales en la contratación de bienes y servicios y, especialmente, los procesos de reclutamiento y promoción de los funcionarios de carrera judicial.

El objetivo de la presencia de la ciudadanía es fomentar que los procesos sean transparentes, apegados a legalidad y dotar de mayor legitimidad a las decisiones judiciales. La justicia abierta supone abrir a la participación de la ciudadanía, la caja negra de la resolución de conflictos jurisdiccionales y de los procesos de gobierno judicial. Por ello, resulta fundamental que los tribunales valoren la retroalimentación de los ciudadanos y cuenten con mecanismos efectivos de participación.

IV. POTENCIAR EL USO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN EN TODOS LOS ÁMBITOS DEL SISTEMA DE JUSTICIA

Para fomentar la justicia abierta es necesario que los poderes se comprometan con el uso de tecnologías, de modo que, los operadores jurídicos y la sociedad, en general, estén vinculados de manera más eficiente al trabajo jurisdiccional y de gobierno judicial. Esto es aún más relevante si se considera que esas tecnologías tienen el potencial de garantizar de mejor manera el derecho de acceso a la información, así como de proveer servicios judiciales y ampliar los canales de comunicación con el público.

El uso de las tecnologías de la información y la comunicación ha hecho posible que hoy existan alrededor del mundo herramientas de lo que se ha denominado justicia electrónica. Estas herramientas no se constriñen a la puesta a disposición de información, sino a la construcción de sistemas de búsqueda

que agilicen y expandan las posibilidades de consulta, la generación de información en formatos descargables y reutilizables, así como a la posibilidad de promover y dar seguimiento a litigios vía electrónica. El uso de herramientas tecnológicas también está orientado a mitigar los efectos de aspectos geográficos, económicos o institucionales que inciden de manera negativa en el acceso y la provisión de una administración de justicia expedita.

V. ASEGURAR LA INTEGRIDAD Y RESPONSABILIDAD EN EL DES-EMPEÑO DE LOS FUNCIONARIOS JUDICIALES

La justicia abierta requiere que las personas que laboran en los poderes judiciales estén sujetas a controles legales y administrativos estrictos. Esos controles deben impedir el abuso en el ejercicio de funciones, identificar y atender conflictos de interés, y prevenir actos de corrupción. Para ello, es necesario que se cuente con procedimientos claros y públicos para la eventual sanción de conductas inapropiadas.

Por su parte, generar un marco de integridad en la función jurisdiccional busca tener el potencial de evitar conductas perniciosas como la solicitud y recepción de sobornos, el cobro por agilizar o realizar trámites o la emisión de decisiones que violan procedimientos formales o generan beneficios privados indebidos. La debilidad de las normas y procedimientos en materia de integridad y responsabilidad trastoca el Estado de derecho al generar sesgos negativos en la aplicación de la ley. En este contexto, la integridad es fundamental, pues evita que los jueces y funcionarios judiciales obtengan beneficios privados al ejercer sus funciones.

Asimismo, es necesario que existan claridad e integridad en los procesos de nombramientos, ascensos laborales y en las sanciones, para evitar que se encuentren marcados por intereses privados o que se busque obtener algún beneficio particular mediante estos trámites y proceso.

RECOMENDACIONES RELACIONADAS CON LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL

Dimensión 1. Transparencia y acceso a la información

1. Publicar todas las sentencias y resoluciones que pongan fin a un juicio.

La posibilidad de acceder a los documentos que plasman los resultados de los procesos jurisdiccionales es uno de los aspectos imprescindibles de la justicia abierta. Ello es esencial para comprender el trabajo que efectúan los tribunales día con día y caso por caso, pero también para contribuir a salvaguardar los principios de seguridad jurídica e igualdad en la aplicación de la ley. Esto cobra mayor sentido si se considera que bajo el principio de máxima publicidad, todas las resoluciones y sentencias deberían estar en principio disponibles. Considerando además que, los jueces se expresan por medio de sus sentencias, y sin soslayar los esfuerzos que en la materia han venido realizando tanto la SCJN como el TEPJF, resulta oportuno y conveniente profundizar en los esfuerzos que se han hecho hasta ahora, a fin de garantizar que todas las sentencias y resoluciones, presentes e históricas, mediante las que haya puesto fin a un juicio, estén disponibles de manera electrónica a través de internet.

2. Generar guías y manuales que expliquen con precisión la forma de utilizar la información disponible respecto de resoluciones, sentencias y criterios jurisprudenciales. Estos documentos idealmente deben precisar el universo de asuntos consultables, su periodicidad y el conjunto de órganos a los que corresponden.

Desde hace varios años, la SCJN y TEPJF han puesto en práctica distintas iniciativas para ampliar y mejorar la información que se encuentra disponible a través de internet en materia de resoluciones, sentencias y criterios jurisprudenciales. Uno de los mejores ejemplos de estas iniciativas es la modernización progresiva de la sistematización de tesis y ejecutorias publicadas en el Semanario Judicial de la Federación, misma que hasta hace no mucho tiempo se conocía como IUS. Aunque ésta y otras iniciativas han sido acompañadas por manuales, guías o tutoriales, la información que estos documentos proporcionan no siempre permite saber a ciencia cierta cuál es el conjunto de información al que efectivamente se puede acceder, su periodicidad, entre otras cuestiones.

Esta cuestión es notoria en secciones como la denominada “Sentencias y datos de expedientes” de la página de la SCJN, cuyo formulario contiene instrucciones muy generales y no permiten tener completa claridad si efectivamente en esa sección pueden encontrarse todas las sentencias emitidas desde el inicio de la Novena Época del Semanario, es decir, a partir de la reconfiguración de la SCJN en 1995.

Por ello, se sugiere elaborar manuales o guías más comprensivos sobre la información relativa a resoluciones, sentencias y criterios jurisprudenciales, sus alcances y sus limitaciones. El propósito es proporcionar a la sociedad las herramientas necesarias para obtener la información que necesita, guiarla y señalarle los límites y posibilidades de la consulta.

Dimensión 2. Participación ciudadana

3. Actualizar las normas que precisen el funcionamiento de la figura de amicus curiae y dar a ellas la más amplia difusión.

La participación de la ciudadanía en la función jurisdiccional es una cuestión compleja por su naturaleza contenciosa. La figura de amicus curiae surge en este sentido como uno de los canales plausibles mediante los cuales puede canalizarse dicha participación. Como se sabe, esta figura se caracteriza por hacer posible que personas ajenas a los actores en un asunto determinado expresen a los jueces su opinión y, de este modo, ofrezcan razonamientos susceptibles de contribuir a la resolución correspondiente. Tanto la SCJN como el TEPJF cuentan con disposiciones internas en este tema, lo cual permite a su vez destacar la importancia de hacer un ejercicio interno para evaluar la conveniencia de actualizarlas y, sobre todo, de ponerlas en práctica para darles la mayor difusión a esas normas. Por ejemplo, la Corte Suprema de Argentina ha generado reglas sobre el amicus curiae y ha construido una sistematización del conjunto de amicus presentados en los años recientes.⁴⁴

4. Establecer normas que regulen las posibilidades y mecanismos de consulta a científicos y expertos en procesos jurisdiccionales.

En el mismo sentido que el punto anterior, y partiendo de la premisa de que existen diversos casos asociados a cuestiones que presentan una complejidad

44 Esta sistematización puede consultarse accediendo al siguiente enlace: <https://www.csjn.gov.ar/causas-en-tramite/amigos-del-tribunal>.

extraordinaria, sería conveniente revisar y en su caso actualizar la normativa interna relacionada con la posibilidad de consultar a científicos y expertos en la resolución de los asuntos bajo la jurisdicción de la SCJN. En el caso del TEPJF es necesario que se establezca la normatividad para regular la presencia de científicos en temas complejos.

Conviene recordar la experiencia que ha adquirido la SCJN en las décadas recientes en la materia y los resultados positivos que ella le ha arrojado. Por ello, es oportuno en un contexto favorable para la adopción de nuevas iniciativas de justicia abierta profundizar aún más en los esfuerzos que se han realizado hasta ahora.

Dimensión 3. Innovación en el uso de tecnología

5. *Fortalecer los sistemas de consulta de sentencias, resoluciones y criterios jurisprudenciales que permitan, por un lado, realizar búsquedas en texto completo sin necesidad de contar con el número de expediente o sus datos generales de identificación y que, por el otro, estén articulados entre sí.*

La posibilidad de acceder a los documentos que plasman los resultados de los procesos jurisdiccionales es uno de los aspectos imprescindibles de la justicia abierta. Ello es esencial para comprender el trabajo que efectúan los tribunales, pero también para contribuir a salvaguardar los principios de seguridad jurídica e igualdad en la aplicación de la ley. El acceso a este tipo de documentos no se reduce a que estén disponibles de manera física o a través de internet sino a que pueden ser fácilmente localizables, sin necesidad de contar con información de expedientes específicos.

Desde hace al menos cinco lustros, la SCJN ha hecho esfuerzos por construir sistemas electrónicos de consulta que faciliten el acceso a criterios jurisprudenciales. Estos esfuerzos fueron acompañados por el TEPJF a raíz de su creación en 1996. Aunque no es posible soslayar los avances que ambas instituciones han conseguido en esta materia, en la actualidad existen aspectos susceptibles de mejora. Destaca, en este sentido, la conveniencia de que los sistemas disponibles —particularmente los relativos a las sentencias y resoluciones— permitan realizar búsquedas en texto completo y no se construyan a criterios que hayan quedado plasmados en tesis aisladas o jurisprudenciales, en razonamientos incluidos en los considerandos de las sentencias expedidas en materia de controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad. Del mismo modo, es conveniente profundizar en

la articulación de los diferentes sistemas que existen en la actualidad y que son consultables en formas independientes. Un ejemplo, de lo que podría realizarse al respecto, sería vincular la sistematización de tesis y ejecutorias publicadas en el Semanario Judicial de la Federación con la información que se encuentra disponible en la sección “Sentencias y datos de expedientes” de la página de internet de la SCJN.

6. *Realizar acciones para transmitir a través de internet todas las sesiones públicas que celebran los órganos que integran a la SCJN y al TEPJF, así como generar acervos digitales donde estén disponibles estas sesiones para su consulta.*

El Poder Judicial de la Federación (PJF), particularmente la SCJN y el TEPJF, han sido pioneros a nivel mundial en potenciar la publicidad de sus sesiones mediante su transmisión a través de internet y de un canal especializado en cuestiones judiciales. Gracias a ello, hoy es posible que la ciudadanía siga en vivo las sesiones del Pleno de la SCJN, así como de la Sala Superior y las salas regionales del TEPJF. Igualmente, es posible consultar de manera retrospectiva esas sesiones mediante los acervos digitales disponibles o videotecas.

En la actualidad, sin embargo, aún no es posible seguir todas las sesiones de las salas de la SCJN. Sería conveniente, por tanto, realizar las acciones necesarias para que esto ocurra, máxime si se tiene en cuenta que la mayor parte de los asuntos bajo la jurisdicción de la Corte se resuelven en éstas. Del mismo modo, sería importante potenciar el uso que, hasta ahora, han hecho ambas instituciones de las redes sociales, de manera que, sea posible seguir, a través de ellas, dichas transmisiones. Ello, en última instancia, podría contribuir a ampliar la audiencia a la que llega el trabajo de dichos órganos de justicia.

7. *Fortalecer los sistemas de consulta de información estadística relativa a los asuntos jurisdiccionales resueltos por el tribunal en formatos de datos abiertos, es decir, que sean descargables y reutilizables.*

La SCJN y el TEPJF han sido también precursores en la creación de sistemas de estadística judicial, tanto para el uso interno, como para fines de transparencia y acceso a la información. Un ejemplo de este tipo de iniciativas es *@lex, Portal de Estadística Judicial* de la SCJN, donde es posible consultar y descargar información sistematizada de los expedientes resueltos por ese tribunal en materia de acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y, ahora también, de amparos en revisión y solicitudes de ejercicio de la facultad de atracción que establece la Ley de Amparo. Este proyecto ha servido

como base para distintos ejercicios académicos y de difusión, que han contribuido a la deliberación pública del trabajo que realiza la SCJN.

Teniendo en cuenta lo provechosa que ha sido esa y el resto de las experiencias que han emprendido los órganos antes referidos, sería conveniente emular sus propósitos y aplicarlos a otros instrumentos jurisdiccionales y medios de impugnación; de manera que sea posible contar con información estadística confiable, cuya elaboración haya estado a cargo de los propios órganos jurisdiccionales, y que esté en formatos descargables y reutilizables. Conviene precisar que esta práctica no se empalmaría necesariamente con lo que ya hace el Censo de Impartición de Justicia Federal u otros proyectos análogos, pues la idea es que la información estadística no se presente sólo en forma agregada, sino en metadatos, de modo que, sea posible conocer los datos y características de cada expediente.

8. *Crear políticas institucionales para establecer microsítios con información curricular de los titulares de los órganos jurisdiccionales y sus colaboradores. Sería conveniente que estos microsítios se actualicen en forma periódica e incorporen también información sobre la agenda diaria de los titulares.*

Es necesario conocer quiénes hacen las sentencias y cuáles son sus trayectorias profesionales. Con un sitio especializado, en este tema el ciudadano puede saber dónde estudiaron los colaboradores de los jueces y los titulares, así como también puede conocer cuál es la agenda de los titulares y saber con quienes se reúnen. Esta práctica genera transparencia en los procesos de elaboración de las sentencias judiciales. Un ejemplo, de lo que puede hacerse en cuanto a las actividades de los titulares, es la práctica que ya realiza el TEPJF al publicar sus agendas públicas.⁴⁵

9. *Analizar los aspectos jurídicos relevantes y, en su caso, fortalecer sistemas para promover y dar seguimiento a asuntos judiciales vía electrónica. Sería conveniente contemplar la posibilidad de generar aplicaciones para dispositivos electrónicos o, en su caso, realizar ajustes para su apropiada utilización mediante los navegadores de internet de ese mismo tipo de dispositivos.*

El uso de las tecnologías de la información y la comunicación ha hecho posible el desarrollo de herramientas de lo que se ha denominado justicia electrónica. Esas herramientas no se constriñen a la construcción de canales de difu-

45 La información se encuentra disponible en: <https://www.te.gob.mx/AgendaMag/agendap/ConsultaP.aspx>.

sión que transparenten las labores de los órganos de justicia. Más bien, están orientadas a mitigar los efectos de los aspectos geográficos, económicos o institucionales que inciden de manera negativa en el acceso y la provisión de una administración de justicia expedita.

Por la forma jerárquica en las que están estructurados los sistemas judiciales contemporáneos, los tribunales de instancia son particularmente donde los resultados de este tipo de innovaciones pueden ser más positivos. Con todo, para los órganos de cierre como la SCJN o la Sala Superior del TEPJF también podría ser útil su aplicación. En este sentido, es conveniente destacar que el PJF ha dado ya algunos pasos en la materia; por ejemplo, el Portal de Servicios en Línea o el Sistema de Notificaciones Electrónicas del TEPJF. Estos sistemas, de la mano de aquellos mediante los que internamente ayudan a la administración del turno y de las distintas actuaciones que se realizan en los expedientes, constituyen una base imprescindible para profundizar en el uso de las tecnologías de la información y la comunicación, en los procesos jurisdiccionales y, por tanto, para mitigar las barreras que existen en cuanto acceso a la justicia.

Dimensión 4. Integridad y responsabilidad

10. Actualizar y ampliar la difusión de los documentos sobre ética judicial.

La función judicial requiere de funcionarios cuya integridad esté probada y cuya conducta se desarrolle siempre conforme a directrices claras de la ética judicial. La SCJN y, en general, el PJF cuentan con una importante experiencia en la adopción de este tipo de medidas. Hoy, sin embargo, a más de una década de distancia de la introducción de políticas en la materia resulta conveniente actualizar los documentos respectivos y darles la mayor difusión, tanto al interior, como al exterior de ese órgano cúspide del sistema de justicia. Ello, desde luego, sería igualmente conveniente y oportuno para el TEPJF.

11. Crear o, en su caso, actualizar las normas relativas a las obligaciones de excusarse para titulares de órganos jurisdiccionales y colaboradores, así como garantizar el acceso a la información relativa a los asuntos en los que los titulares o sus colaboradores presentaron solicitudes de excusarse. Idealmente, esa información debe estar desagregada caso por caso, aunque también es conveniente que esté sistematizada en formatos descargables y reutilizables.

Del mismo modo, que es fundamental realizar esfuerzos para garantizar la ética judicial, es importante generar disposiciones que, con suma claridad precisen los casos en los que los titulares de los órganos jurisdiccionales y sus colaboradores deberán excusarse y, de este modo, cerrar la puerta a potenciales conflictos de interés. Por ello, resulta fundamental que los órganos jurisdiccionales y de gobierno judicial, actualicen las normas que aplican en esta materia, así como dar la mayor transparencia a las solicitudes que se presenten, mediante la instrumentación de sistemas de información o microsítios.

12. Diseñar e instrumentar microsítios dentro de las páginas de internet correspondientes que faciliten la consulta de las declaraciones patrimoniales de los titulares de los órganos jurisdiccionales y del resto de los colaboradores que pertenecen a la carrera judicial.

Es importante que los ciudadanos puedan conocer las declaraciones patrimoniales de los titulares de los órganos jurisdiccionales y de los miembros de la carrera judicial para identificar la integridad de las personas que resuelven la conflictividad social.

13. Diseñar e instrumentar microsítios o secciones, dentro de las páginas de internet correspondientes, que faciliten la consulta de las declaraciones de conflicto de interés que presenten los titulares de los órganos jurisdiccionales y el resto de los colaboradores que pertenecen a la carrera judicial.

Es recomendable que existan sitios o microsítios en las páginas de internet en donde el ciudadano pueda acceder a las declaraciones de conflictos de interés de los titulares de órganos jurisdiccionales y de sus colaboradores para favorecer un ambiente de integridad en el Poder Judicial. Esta cuestión es relevante a pesar de las innovaciones que se han introducido a raíz de la configuración del Sistema Nacional Anticorrupción.

RECOMENDACIONES RELACIONADAS CON LA FUNCIÓN DE GOBIERNO JUDICIAL

Dimensión 1. Transparencia y acceso a la información

14. Poner a disposición a través de internet información relativa a la estructura, atribuciones y funcionamiento de los órganos jurisdiccionales bajo la supervisión y vigilancia del órgano de gobierno judicial. Esta información debe cuando menos incluir el número y denominaciones de los órganos, estadísticas sobre expedientes recibidos, resueltos y pendientes de resolución en formatos descargables y reutilizables.

Una de las funciones de los Consejos de la Judicatura es la de gestionar y administrar los órganos jurisdiccionales locales. Es necesario que se publique su estructura, los directorios de los titulares y las estadísticas sobre su trabajo, para que el ciudadano conozca quiénes son y la cantidad de resoluciones que dictan en un determinado tiempo.

15. Publicar todos los acuerdos, resoluciones y decisiones jurisdiccionales que expidan los órganos jurisdiccionales bajo la supervisión y vigilancia del órgano de gobierno judicial.

Una de las principales funciones de los órganos o instancias que ejercen funciones de gobierno judicial es la de administrar y gestionar a los juzgados inferiores. Una decisión de gobierno judicial es la de publicar los acuerdos, resoluciones y decisiones jurisdiccionales que generen los órganos bajo su supervisión. El fin es conocer las sentencias judiciales que expresan la resolución de los conflictos y poder analizar cómo las hacen.

16. Poner a disposición de la ciudadanía a través de internet la información relativa a los procesos de ingreso y promoción de funcionarios de carrera judicial. Como mínimo deber estar disponible la información relativa a las convocatorias, aspirantes y resultados de los concursos vigentes e históricos (en un periodo de cuando menos dos décadas atrás).

Es necesario que la ciudadanía conozca los procedimientos de ingreso y promoción de los funcionarios que elaboran las sentencias judiciales. Publicar las convocatorias, resultados y participantes les otorga certeza a los procesos de contratación y legitimidad a la función jurisdiccional.

17. Poner a disposición de la ciudadanía estadísticas e información de las resoluciones mediante las que se hayan establecido sanciones a las personas que ocupan cargos de carrera judicial.

La supervisión y, en su caso, las sanciones que se imponen a los funcionarios de carrera judicial es una tarea de gobierno judicial que realizan los Consejos de las Judicaturas. Conocer a los funcionarios judiciales sancionados y las razones por las que lo están, permite conocer los procedimientos y la forma de conducirse de los encargados de elaborar las sanciones; así como saber cómo están ejerciendo sus funciones.

18. Garantizar que la información de gobierno judicial sea accesible, oportuna, sin requisitos de carácter profesional y sin obligaciones de registro previo.

El acceso a la información sobre el gobierno judicial debe ser accesible, oportuna y sin requisitos de carácter profesional o de obligaciones de un registro previo, pues esto permite que los ciudadanos conozcan de forma ágil cómo se administra el Poder Judicial y les permite requerir información en caso de considerarlo necesario.

19. Poner a disposición de la ciudadanía, a través de internet, información que dé cuenta de las sesiones celebradas por los órganos de gobierno judicial, incluidos sus plenos y comisiones. Esta información preferentemente incluirá no sólo las actas sino las transcripciones de cada una de las sesiones, aunque ello no basta para que se realicen transmisiones en vivo y se implementen registros audiovisuales de esas mismas sesiones.

Bajo el principio de máxima publicidad, es necesario conocer las deliberaciones de las sesiones de los órganos del gobierno judicial para poder entender cómo se decide y administran el Poder Judicial. Se puede hacer mediante transmisiones en vivo por internet y/o con la publicación de las versiones estenográficas de las sesiones.

Dimensión 2. Participación ciudadana

20. Crear o fortalecer normas que establezcan mecanismos de acompañamiento de personas u organizaciones externas al poder judicial en los procesos de reclutamiento y promoción de funcionarios de carrera judicial.

La presencia de organizaciones externas al Poder Judicial, en los procesos de reclutamiento de los funcionarios de carrera judicial, les otorga legitimidad y certeza a las convocatorias de ingreso. Se transmite la idea de que los procesos están marcados por el marco normativo y transparencia y no por intereses ajenos al mérito.

21. Crear o fortalecer normas que establezcan mecanismos de acompañamiento de personas u organizaciones externas al poder judicial en procesos de contrataciones y adquisiciones.

Los procesos de licitación para los bienes, contrataciones y adquisiciones por parte de los Consejos de la Judicatura deben ser acompañados por organizaciones o personas externas al Poder Judicial para dotarlo de certeza frente a la ciudadanía. El propósito es que la ciudadanía se involucre en los procedimientos de gobierno judicial y dote de legitimidad la administración de recursos del Poder Judicial.

22. Crear áreas o unidades administrativas a cargo de establecer vínculos con la sociedad o, en su caso, fortalecer a las que ya existan.

Generar una unidad o área encargada de los vínculos con la ciudadanía fomenta la participación ciudadana en los procesos de gobierno de poder judicial y genera legitimidad en las dinámicas administrativas de los consejos de la judicatura.

Dimensión 3. Innovación en el uso de tecnologías

23. Fortalecer los sistemas de consulta de sentencias, resoluciones y criterios jurisprudenciales de aquellos órganos jurisdiccionales que se encuentren bajo la administración, supervisión y vigilancia del órgano de gobierno judicial. Se sugiere que estos sistemas permitan, por un lado, realizar búsquedas en texto completo sin necesidad de contar con el número de expediente o sus datos generales de identificación y, por el otro, que estén articulados entre sí.

Al inicio de este documento se precisó que los órganos de gobierno judicial no ejercen por sí mismos funciones jurisdiccionales, sino que, en realidad, se ocupan de administrar, supervisar y vigilar a los órganos que las ejercen y que se encuentran jerárquicamente por debajo de órganos cúspide, en el caso mexicano el órgano cúspide es la SCJN. Como se mencionó, en el capítulo dedicado a la función jurisdiccional, la posibilidad de acceder a los docu-

mentos que plasman los resultados de los procesos jurisdiccionales es fundamental para que exista una justicia plenamente abierta. El acceso a este tipo de documentos no se reduce simplemente a que estén disponibles de manera física o a través de internet, sino a que, pueden ser fácilmente localizables, sin necesidad de contar con información de expedientes específicos.

Por ello, aún y cuando los órganos de gobierno judicial, en especial el CJF, no ejerce funciones jurisdiccionales, es la institución que por sus funciones y capacidades institucionales cuenta con mejores condiciones para generar sistemas que permitan realizar búsquedas en texto completo al conjunto de sentencias y resoluciones expedidas por los tribunales colegiados de Circuito, los tribunales unitarios de Circuito, los juzgados de Distrito, los centros de justicia penal federal y los plenos de Circuito. Estos últimos, aun y cuando no resuelven litigios, sino contradicciones entre criterios jurisprudenciales, también emiten decisiones socialmente relevantes.

Del mismo modo, y como también se señaló antes respecto de la SCJN y el TEPJF, sería conveniente construir las sinergias necesarias para articular a estos sistemas con los que ya se encuentran disponibles como la versión pública del Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes o la propia Sistemización de Tesis y Ejecutorias publicadas en el Semanario Judicial de la Federación. En efecto, llevar a la práctica esta cuestión, supondría un esfuerzo mayúsculo que incluiría sistematizar información de los más de un millón de asuntos que anualmente resuelve el PJF. Con todo, las características con las que cuenta el referido Sistema Integral, las capacidades institucionales que ha desarrollado el CJF a lo largo de los últimos 25 años y las posibilidades tecnológicas hoy disponibles, hacen que la construcción de un sistema con las características antes mencionadas sea un proyecto plausible.

24. Realizar acciones para transmitir, a través de internet, todas las sesiones públicas que celebra el pleno y las comisiones del órgano de gobierno judicial, así como generar acervos digitales donde estén disponibles estas sesiones para su consulta.

Ya antes se planteó que el PJF ha sido pionero en la transmisión de internet de las sesiones de los órganos que lo integran. Igualmente, se destacaron los beneficios que ha producido esta práctica adoptada por el Pleno de la SCJN y las salas del TEPJF. Partiendo de la experiencia acumulada en los años recientes, se considera también conveniente extenderla a los órganos de gobierno judicial, particularmente, al CJF y la Comisión de Administración correspondiente al TEPJF. En el caso del primero sería oportuno ade-

más que se realizaran transmisiones de sus seis comisiones permanentes: Administración, Adscripción, Carrera Judicial, Creación de Nuevos Órganos, Disciplina y Vigilancia. Del mismo modo, convendría generar acervos digitales o bibliotecas que faciliten la consulta retrospectiva y no sólo que dichas sesiones sean accesibles en vivo.

25. Crear políticas institucionales para establecer micrositios con información curricular de los titulares del órgano de gobierno judicial. Sería conveniente que estos micrositios se actualicen en forma periódica e incorporen también información sobre la agenda diaria de los titulares.

Conocer quiénes son los titulares del gobierno judicial y sus trayectorias profesionales permite que el ciudadano ubique a los responsables de la gestión de los recursos y bienes, así como de aquellos que implementan los mecanismos de ingreso, permanencia y disciplina en el Poder Judicial.

26. Ampliar la transmisión, a través de internet, de todas las sesiones públicas que celebran los órganos jurisdiccionales bajo la administración, supervisión y vigilancia del órgano de gobierno judicial, así como, generar acervos digitales donde estén disponibles estas sesiones para su consulta.

En el mismo sentido que el punto anterior, se considera que una buena práctica susceptible de ser incorporada por el CJF sería ampliar la transmisión, que ya se realiza, de las sesiones públicas de los Tribunales Colegiados de Circuito y los Plenos de Circuito, al resto de los órganos cuya administración, supervisión y vigilancia corresponde al propio Consejo. Igualmente, sería conveniente generar acervos digitales de dichas transmisiones, semejantes a los que existen respecto de los Tribunales Colegiados de Circuito y los Plenos de Circuito.

27. Fortalecer los sistemas de consulta de información estadística relativa a los asuntos resueltos por los órganos jurisdiccionales bajo la administración, supervisión y vigilancia del órgano de gobierno judicial, mediante la puesta a disposición de información en forma de datos abiertos (descargable y reutilizable).

El PJF cuenta ya con una trayectoria de décadas en la producción de información estadística relacionada con aspectos jurisdiccionales. El mejor ejemplo al interior del CJF es la existencia de un área especializada, la Dirección General de Estadística Judicial, en la materia. La labor que realiza esta área y, en general el CJF, es encomiable y se destaca, inclusive, en el contexto interna-

cional. Es por esta razón que se considera conveniente fortalecer esta labor ampliando la información, hoy se encuentra disponible al hacer posible su descarga en formatos reutilizables, así como, instrumentar mecanismos de consulta que permitan realizar búsquedas y obtener información a nivel nacional, por circuito y distrito, respecto del movimiento de asuntos, comunicaciones oficiales, sentidos de las resoluciones, características profesionales de los titulares, entre otras.

Conviene precisar que esta práctica no se empalmaría necesariamente con lo que ya hace el Censo de Impartición de Justicia Federal u otros proyectos análogos, pues la idea es que la información estadística no se presente sólo en forma agregada sino en metadatos, de modo que, sea posible conocer los datos y características de cada expediente.

28. Fortalecer los sistemas de consulta relativos las actividades y resultados de la supervisión y vigilancia de los órganos jurisdiccionales bajo la administración, supervisión y vigilancia del órgano de gobierno judicial.

En la actualidad, se encuentra disponible en la página del CJF información que da cuenta de las labores de su Visitaduría Judicial. Por ejemplo, consultando la herramienta “*Tablero de Control*” disponible en su página es posible acceder a información estadística de cada órgano y descargar información relevante también de cada órgano. Las descargas, sin embargo, al requerir realizarlas órgano por órgano, dificultan la posibilidad de contar con información comparable para todos los órganos jurisdiccionales o para un subconjunto de ellos. Este ejemplo sirve para ilustrar porqué se considera conveniente fortalecer estos sistemas de consulta y caminar hacia diseños que resulten amigables para todo tipo de usuarios.

29. Fortalecer los sistemas disponibles para promover y dar seguimiento a los asuntos judiciales por vía electrónica. Sería conveniente contemplar la posibilidad de generar aplicaciones para dispositivos electrónicos o, en su caso, realizar ajustes para su apropiada utilización mediante los navegadores de internet de ese mismo tipo de dispositivos.

En correspondencia con lo planteado en el capítulo anterior, y considerando los avances que el PJF— especialmente el CJF— ha realizado en materia de justicia electrónica se considera que en la actualidad sería oportuno profundizar en los servicios que prestan mediante el Portal de Servicios en Línea y, sobre todo, fomentar el uso de las herramientas que lo integran, a través, de ulteriores políticas de difusión y capacitación.

Dimensión 4. Integridad y responsabilidad

30. Actualizar y ampliar la difusión de los documentos relativos a la ética judicial.

La función judicial requiere de funcionarios cuya integridad esté probada y cuya conducta se desarrolle siempre conforme a las directrices de la ética judicial. La SCJN y, en general, el PJF cuentan con una importante experiencia en la adopción de este tipo de medidas. Hoy, sin embargo, a más de una década de distancia de la introducción de políticas en la materia resulta conveniente actualizar los documentos respectivos y darles la mayor difusión, tanto al interior, como al exterior de ese órgano cúspide del sistema de justicia. Ello, desde luego, sería igualmente conveniente y oportuno para el TEPJF.

31. Crear o, en su caso, actualizar las normas relativas a las obligaciones de excusarse para titulares de órganos jurisdiccionales y colaboradores, así como garantizar el acceso a la información relativa a los asuntos en los que los titulares o sus colaboradores presentaron solicitudes de excusarse. Idealmente, esa información debe estar desagregada caso por caso, aunque también es conveniente que esté sistematizada en formatos descargables y reutilizables.

Del mismo modo que es fundamental realizar esfuerzos para garantizar la ética judicial, es importante generar disposiciones que con suma claridad precisen los casos en los que los titulares de los órganos jurisdiccionales y sus colaboradores deberán excusarse y, de este modo, cerrar la puerta a potenciales conflictos de interés. Por ello, resulta fundamental que los órganos que ejercen funciones jurisdiccionales en el ámbito federal, así como aquellos de gobierno judicial, actualicen las normas que aplican en esta materia, así como dar la mayor transparencia a las solicitudes que se presenten, mediante la instrumentación de sistemas de información o micrositios.

32. Diseñar e instrumentar micrositios dentro de las páginas de internet correspondientes que faciliten la consulta de las declaraciones patrimoniales de los titulares de los órganos jurisdiccionales y el resto de los colaboradores que pertenecen a la carrera judicial.

Es importante que los ciudadanos puedan conocer las declaraciones patrimoniales de los titulares de los órganos jurisdiccionales y de los miembros de la carrera judicial para identificar la integridad de las personas que resuelven la conflictividad social.

33. Diseñar e instrumentar microsítios o secciones dentro de las páginas de internet correspondientes, que faciliten la consulta de las declaraciones de conflicto de interés que presenten los titulares de los órganos jurisdiccionales y el resto de los colaboradores que pertenecen a la carrera judicial.

Es recomendable que existan sitios o microsítios en las páginas de internet en donde el ciudadano pueda acceder a las declaraciones de conflictos de interés de los titulares de órganos jurisdiccionales y de sus colaboradores para favorecer un ambiente de integridad en el Poder Judicial. Esta cuestión cobra mayor relevancia considerando las innovaciones que se han introducido a raíz de la configuración del Sistema Nacional Anticorrupción.

FUENTES CONSULTADAS

- Bardach, Eugene. 1994. "Comment: The problem of "best practice" research". *Journal of Policy Analysis and Management* 13 (2): 260–268.
- Becerra, Ricardo, Pedro Salazar, y José Woldenberg. 2000. *La mecánica del cambio político en México: elecciones, partidos y reformas*. Ciudad de México: Cal y Arena.
- Bretschneider, Stuart, Frederick J. Marc-Aurele, y Jiannan Wu. 2004. "'Best practices' research: a methodological guide for the perplexed". *Journal of Public Administration Research and Theory* 15 (2): 307–323.
- Brinks, Daniel M., y Abby Blass. 2018. *The DNA of constitutional justice in Latin America: Politics, governance, and judicial design*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Caballero Juárez, José Antonio. 2005. "La regulación sobre el acceso a la información judicial en México. Algunos comentarios sobre el estado de la cuestión". En: *El acceso a la información judicial en México: una visión comparada*, editado por José Antonio Caballero Juárez, Carlos G. Gregorio, y Margaret Popkin. México: UNAM.
- . 2014. "Transparencia y Acceso a la Información en el Poder Judicial". En *Derecho a saber: Balance y perspectivas cívicas*, editado por Jonathan Fox. México: Fundar, Centro de Análisis e Investigación.
- Caballero Juárez, José Antonio, Sergio López Ayllón, y Alfonso Oñate Laborde. 2006. "Libro blanco de la Reforma Judicial: una agenda para la justicia en México". 9707126140. México.
- Cano, Jesús, Carlos E. Jiménez-Gómez, Roberto Hernández, y Salvador Ros. 2015. "New tools for e-justice: legal research available to any citizen". En , 108–11. IEEE.
- Carpizo, Jorge. 2000. "Otra reforma constitucional: La subordinación del Consejo de la Judicatura Federal". *Cuestiones Constitucionales*, núm. 2: 209–218.

- Cejudo, Guillermo, Sergio López Ayllón, y Alejandra Ríos Cazares. 2014. *La política de transparencia en México: Instituciones, logros y desafíos*. México: CIDE.
- Cejudo, Guillermo, Cynthia L. Michel, Armando Sobrino, y Marcela Vázquez. 2018. "Observing and Measuring Government Openness. A conceptual discussion and application to Mexico". *Gobernar: The Journal of Latin American Public Policy and Governance* 2 (1): 4.
- Chapman, Peter, Sandra Elena, y Surya Khanna. 2018. *Opening justice: Access to justice, open judiciaries, and legal empowerment through the Open Government Partnership*. New York: Open Government Partnership.
- Chudnovsky, Mariana. 2015. "Introducción. Por qué «capacidades estatales» y esta selección para comprenderlas". En *Capacidades estatales. Diez textos fundamentales*, 15–23. Buenos Aires: Banco de Desarrollo de América Latina.
- CIDE, y INAI. 2017. *Métrica de Gobierno Abierto. Reporte de resultados*. México: CIDE / INAI.
- . 2019. *Métrica de Gobierno Abierto. Informe de resultados*. México: CIDE/INAI.
- Coglianesi, Cary. 2009. "The transparency president? The Obama administration and open government". *Governance* 22 (4): 529–44.
- Collins Jr, Paul M. 2004. "Friends of the court: Examining the influence of amicus curiae participation in US Supreme Court litigation". *Law & Society Review* 38 (4): 807–32.
- Cortez, Josafat, (2020) *Ideas, Innovación y Cambio organizacional en la Suprema Corte de Justicia, UNAM*. Cossío Díaz, José Ramón. 2004. *La teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia*. México: Fontamara.
- Cotterrell, Roger. 1992. *Sociology of Law*. London: Butterworths.
- Díaz, José Ramón Cossío. 1992. *Las atribuciones no jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*. México: Porrúa.
- Eisenstadt, Todd A. 2003. *Courting Democracy in Mexico: Party Strategies and Electoral Institutions*. Cambridge University Press.
- Equis. *Justicia para las Mujeres*. 2019. *(In)justicia abierta. Ranking de opacidad judicial en México*. México: Equis. Justicia para las Mujeres.

- Elena, Sandra. 2015. “Open data for open justice: A case study of the judiciaries of Argentina, Brazil, Chile, Costa Rica, Mexico, Peru and Uruguay”. En. Vol. 27.
- Elena, Sandra, y François van Schalkwyk. 2019. “Open data for open justice in seven Latin American countries”. En *Civic Engagement and Politics: Concepts, Methodologies, Tools, and Applications*, 460–81. IGI Global.
- Elkins, Zachary, Tom Ginsburg, y James Melton. 2014. “Comparative Constitutions Project”. Ely, John Hart. 1980. “Democracy and distrust : A theory of judicial review”, viii, 268 p.
- Fierro, Ana, Adriana García, Alejandra Ríos, Rodrigo Velázquez, y Dirk Zavala. 2014. *Métrica de la Transparencia 2014*. CIDE, México.
- Fix Fierro, Héctor. 2000. “El Poder Judicial”. En *Transiciones y diseños institucionales*, editado por María del Refugio González y Sergio López Ayllón. México: UNAM.
- . 2003. “La Reforma Judicial en México: ¿de dónde viene?, ¿hacia dónde va?” *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia* 2: 251–324.
- Flores Bernal, Raúl. 2018. “Retos y perspectivas de los tribunales electorales: frente al paradigma de justicia abierta en México”. *Ius Comitiãlis* 1 (1): 98–118.
- Garoupa, Nuno, y Tom Ginsburg. 2009. “Guarding the Guardians: Judicial councils and judicial independence”. *The American Journal of Comparative Law* 57 (1): 103–134.
- . 2013. “Judicial roles in nonjudicial functions”. *Wash. U. Global Stud. L. Rev.* 12: 755.
- . 2015. *Judicial reputation: A comparative theory*. University of Chicago Press.
- Gascó-Hernández, Mila. 2014. *Open government: Opportunities and challenges for public governance*. Vol. 14. Springer.
- Ginsburg, Tom. 2018. “La difusión mundial del control constitucional”. En *Veinte años no es nada. La Suprema Corte y la justicia constitucional antes y después de la reforma judicial de 1994*, editado por Camilo Saavedra Herrera, 1–31. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.

- Gloppen, Siri. 2013. “Courts, corruption and judicial independence”. En *Corruption, grabbing and development*. Edward Elgar Publishing.
- Hammergren, Linn A. 1998. “The politics of justice and justice reform in Latin America: the Peruvian case in comparative perspective”, ix, 342 p.
- Helmke, Gretchen, y Frances Rosenbluth. 2009. “Regimes and the rule of law: Judicial independence in comparative perspective”. *Annual Review of Political Science* 12: 345–66.
- INE. 2015. Informe País sobre la Calidad de la Ciudadanía en México. México: INE / El Colegio de México.
- Jiménez-Gómez, Carlos E., y Mila Gascó-Hernández. 2016. *Achieving open justice through citizen participation and transparency*. IGI Global.
- Karamagioli, Evika, Eleni-Revekka Staiou, y Dimitris Gouscos. 2014. “Can Open-Government Models Contribute to More Collaborative Ways of Governance?” En *Open Government*, 37–50. Springer.
- Landman, Todd. 2002. *Issues and methods in comparative politics: an introduction*. Routledge.
- Larkins, Christopher M. 1996. “Judicial independence and democratization: A theoretical and conceptual analysis”. *The American Journal of Comparative Law*, 605–26.
- López Ayllón, Sergio. 2009. *El acceso a la información como un derecho fundamental: la reforma al artículo 6o de la Constitución mexicana*. Vol. 17. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Marković, Marko, y Stevan Gostojić. 2018. “Open Judicial Data: A Comparative Analysis”. *Social Science Computer Review*, 0894439318770744.
- Melton, James, y Tom Ginsburg. 2014. “Does de jure judicial independence really matter? A reevaluation of explanations for judicial independence”. *Journal of Law and Courts* 2 (2): 187–217.
- Mickoleit, Arthur. 2014. *Social media use by governments: A Policy Primer to Discuss Trends, Identify Policy Opportunities and Guide Decision Makers*. OECD Working Papers on Public Governance 26. París: OECD.

- Navarro, Freddy Mariñez, y Rafael E. Valenzuela Mendoza. 2013. Gobierno abierto: ¿más innovaciones? ¿más gobierno? ¿más sociedad? ¿en qué consiste?: propuestas para los gobiernos locales. Tecnológico de Monterrey, EGAP.
- Navia, Patricio, y Julio Ríos-Figueroa. 2005. “The Constitutional Adjudication Mosaic of Latin America”. *Comparative Political Studies*, 2005.
- OCDE. 2016. *Open Government: The Global Context and the Way Forward*. París: OECD Publishing.
- Page, Edward C. 2006. “The origins of policy”. En *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Parks, Wallace. 1957. “Open Government Principle: Applying the right to know under the Constitution”. *Geo. Wash. L. Rev.* 26: 1.
- Peters, Guy. 1998. *Comparative politics: Theory and methods*. New York: New York University Press.
- Pou-Giménez, Francisca. 2017. “Changing the Channel: Broadcasting Deliberations in the Mexican Supreme Court”. En *Justices and Journalists. The Global Perspective*, editado por Richard Davis y David Taras. New York: Cambridge University Press.
- Prillaman, William C. 2000. *The judiciary and democratic decay in Latin America: Declining confidence in the rule of law*. Westport: Greenwood Publishing.
- Ratner, Morris A. 2016. “Judicial ethical integrity: Challenges and solutions”. *Hastings Int’l & Comp. L. Rev.* 39: 149.
- Ríos-Figueroa, Julio. 2016. *Constitutional courts as mediators: Armed conflict, civil-military relations, and the rule of law in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ríos-Figueroa, Julio. 2012. “Justice system institutions and corruption control: Evidence from Latin America”. *Justice System Journal* 33 (2): 195–214.
- Romero, Vidal, Pablo Parás, Georgina Pizzolitto, y Elizabeth J. Zechmeister. 2018. “Cultura política de la democracia en México y en las Américas, 2016/2017”. LAPOP. https://www.vanderbilt.edu/lapop/mexico/AB2016-17_Mexico_Country_Report_V3_03.06.18_W_042018.pdf.

- Sandoval-Almazán, Rodrigo, y David Valle-Cruz. 2016. “Open justice in Latin America: Judiciary websites under scrutiny”. En , 287–90. ACM.
- Sartori, Giovanni. 1994. “Comparación y método comparativo”. En *La comparación en las ciencias sociales*, editado por Giovanni Sartori y Leonardo Morlino. Madrid: Alianza Universidad.
- Schedler, Andreas. 2010. *Concept formation in political science*. Documentos de trabajo del CIDE 2019. México: CIDE.
- Shapiro, Martin. 1981. *Courts, a comparative and political analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Transparencia Mexicana, y Instituto del Banco Mundial. 2014. *Instrumentos para mejorar la transparencia, la integridad y la rendición de cuentas de los poderes judiciales en América Latina*. México: Transparencia Mexicana / Instituto del Banco Mundial.
- Ubaldi, B. 2013. “Open Government Data: Towards Empirical Analysis of Open Government Data Initiatives”. OCDE.
- Valenzuela Suárez, María Jesús, María de los Ángeles Montero Hernández, Nicolás Loyola Dinamarca, Ignacio Catalán Fuentes, y Federico Izaguirre Gallardo. 2019. *Índice de Accesibilidad a la Información Judicial en Internet*. Undécima versión. Santiago de Chile: Centro de Estudios de Justicia de las Américas.
- Vanberg, Georg. 2015. “Constitutional courts in comparative perspective: a theoretical assessment”. *Annual Review of Political Science* 18: 167–185.
- Veselý, Arnošt. 2011. “Theory and methodology of best practice research: a critical review of the current state”. *Central European Journal of Public Policy* 5 (2): 98–117.
- WJP. 2019. *Rule of Law Index*. Washington, D.C.: World Justice Project.

Observatorio de Justicia Abierta

octubre de 2020

Edición a cargo de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional
de Transparencia (SNT)