

JUSTICIA ABIERTA: CONSTRUYENDO TRIBUNALES ABIERTOS Y MODERNOS¹

Open Justice: building open and modern courts

Reyes Rodríguez Mondragón²

Recepción: 26 de febrero de 2017

Aprobación para su publicación: 06 de marzo de 2017

Pp. 11-20.

Resumen

En el documento se presenta una temática que en la actualidad se está dando entre los diferentes órganos de gobierno, y los Tribunales electorales no son la excepción, a través de la llamada justicia abierta, relacionada directamente con el gobierno abierto, con lo que se busca transformar la relación entre el Estado y la sociedad, con el único fin de fortalecer la democracia y modernizar los tribunales mexicanos.

Palabras clave

Tribunales electorales, Justicia Abierta, transparencia, participación y colaboración.

Abstract

The document presents a thematic that is currently happening among the different government organs, and the Electoral Courts of Law are not the exception, through the so-called open justice, directly related to the open government with what is sought to transform the relationship between the State and society, with the sole purpose of strengthening democracy and thus modernize Mexican courts.

Keywords:

Electoral courts, open justice, transparency, participation and collaboration.

1 Esta publicación es una versión actualizada de la conferencia impartida en el Tribunal Electoral del Estado de Jalisco el 2 de diciembre de 2016.

2 Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Correo electrónico: reyes.rodriguez@te.gob.mx.

La Justicia Abierta está relacionada con el concepto de Gobierno Abierto, que es un nuevo modelo de gobernanza que busca transformar la relación entre el Estado y la sociedad, con el fin último de fortalecer la democracia. La Justicia Abierta representa una oportunidad para abrir y modernizar los tribunales mexicanos.

Desde una perspectiva estratégica, el Gobierno Abierto es una forma en que las instituciones muestran su voluntad para transformar el ejercicio de la función pública, justificar el actuar de las instituciones públicas que tienen dificultades para obtener legitimidad y cumplir con el deber de enfrentar fenómenos de desconfianza³. Durante la última década, los gobiernos en México y el mundo han buscado abrirse a la ciudadanía para buscar reducir brechas entre Estado y sociedad y, de esta manera, construir una mayor acción democrática.

No es una novedad que en el caso de América Latina, la desconfianza de la población hacia las instituciones ha aumentado a pesar del incremento de los esfuerzos por la transparencia pública, lo cual resulta una paradoja. La materia electoral y el poder judicial mexicano no son la excepción, de acuerdo con el Informe País 2015, elaborado por el Instituto Nacional Electoral (INE), solo el 35% de la población confía en las autoridades electorales, mientras que menos del 30% lo hace en los tribunales.

Así, la política de Gobierno Abierto responde a una estrategia de minimización de riesgos, es decir, busca reducir los incentivos para mantener el abuso de poder y la corrupción, y así evitar que actores públicos asuman conductas socialmente indeseables⁴.

En este sentido, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) señala dos razones primordiales para implementar un Gobierno Abierto. La primera es el deseo fundamental para consolidar la legitimidad y credibilidad de la democracia como una forma de gobierno; y, la segunda es para lograr objetivos políticos igualmente importantes, como el crecimiento económico y la cohesión social⁵.

Un Gobierno Abierto fortalece la democracia al permitir el escrutinio público, proporcionando un baluarte en contra de cualquier acumulación excesiva o ejercicio arbitrario del poder público. En este sentido, también busca reducir los índices de desigualdad e incrementar los de representatividad, ya que brinda mayores oportunidades a la participación de la ciudadanía para exigir y ejercer sus derechos⁶.

3 Villoria Mendieta, Manuel, "El gobierno abierto como subsistema de políticas: una evaluación desde el institucionalismo discursivo", en Andrés Hoffman (coord.) *La promesa del gobierno abierto*, ITAIP, México, 2012, p. 73.

4 Ídem, p. 74.

5 OCDE, *Modernizing Government, The Way Forward*, OCDE publicaciones, Francia, 2005, p. 28, <http://www.oecd.org/gov/modernisinggovernmentthewayforward.htm>.

6 Ídem.

Los inicios de Gobierno Abierto guardan relación con la transparencia y la obligación de los Estados de rendir cuentas. Esta circulación de información tuvo su “boom” a nivel mundial en los primeros años del siglo XXI, con la comercialización a gran escala del Internet. Esto representó para los gobiernos nuevas formas de presentar su información y para la ciudadanía nuevos canales de comunicación. Sin embargo, estos avances también pusieron en evidencia las limitaciones en torno a la utilidad de la información, pues el flujo de información no es suficiente para lograr un Gobierno Abierto⁷.

Del nuevo enfoque de Gobierno Abierto del que fueron precursores el ex presidente de Estados Unidos, Barack Obama, a través del memorándum “Transparencia y gobierno abierto”; y la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) con la “Declaración de Gobierno Abierto”, se han desarrollado tres pilares principales:

- a) Transparencia (para saber): un gobierno transparente reconoce que la información sobre las actividades y decisiones gubernamentales debe ser abierta, comprensiva, puntual, disponible libremente al público y en apego a los estándares básicos de datos abiertos. Ello fomenta y promueve la rendición de cuentas ante la ciudadanía, lo que a su vez genera un permanente control social.
- b) Participación (para tomar parte): un gobierno participativo promueve el derecho de la ciudadanía a involucrarse activamente en el debate público y la formulación de políticas públicas. Además facilita el camino para que las administraciones públicas se beneficien del conocimiento, ideas y experiencia de la ciudadanía; busca crear nuevos espacios y consolidar los existentes para implicar a la ciudadanía.
- c) Colaboración (para contribuir): un gobierno colaborativo compromete a la ciudadanía y demás agentes sociales en el esfuerzo por trabajar conjuntamente para resolver los problemas nacionales. Además, permite el esfuerzo conjunto dentro de las propias administraciones, entre ellas y sus funcionarios transversalmente.

Estos principios de transparencia, participación y colaboración son centrales para la construcción de un Gobierno Abierto, pero ¿es posible trasladarlos a los otros poderes públicos? Por ejemplo, hablar de un Parlamento Abierto y traducir estos principios al quehacer legislativo conlleva a establecer un sistema de rendición de cuentas de legisladores y comisiones, dar acceso a la información de todas las actividades legislativas, e involucrar a la ciudadanía en la toma de decisiones a través de distintos mecanismos efectivos de participación, como las iniciativas ciudadanas.

7 OEA. Organización de los Estados Americanos. Estrategias para el gobierno abierto en las Américas, curso impartido por el Programa de gobierno electrónico. Departamento para la gestión pública efectiva, pp. 6 -7.

ARTÍCULOS

Justicia Abierta: Construyendo Tribunales Abiertos y Modernos

Sin embargo, reflejar estos principios en la labor de los tribunales no resulta tan sencillo por dos razones principales. En primer lugar, porque a diferencia del ejecutivo y legislativo, en México las y los jueces no son electos bajo un proceso democrático directo ni ejercen una labor de representación. Por lo tanto, el compromiso de rendir cuentas a la ciudadanía se vuelve más complejo. En segundo lugar, porque el rol de los tribunales como terceros imparciales para resolver conflictos parece, en principio, contraponerse a la idea de abrir las puertas para permitir una mayor participación y cooperación por parte de la ciudadanía.

Sin embargo, no se puede negar que en la actualidad se vive una evolución del concepto tradicional de justicia pues la sociedad, los medios de comunicación, la rendición de cuentas, el acceso a la información, la protección de derechos, la participación democrática y la confianza pública así lo exigen⁸.

Por lo tanto, en el ámbito judicial se requiere que re-pensemos el concepto de transparencia judicial bajo la filosofía de Gobierno Abierto. La modernización de la justicia debe dejar atrás la idea de que los tribunales toman decisiones administrativas o jurisdiccionales tras puerta cerrada. Así, los principios de Gobierno Abierto – transparencia, participación y colaboración– son vitales para lograr tres objetivos en el poder judicial⁹:

1. Recuperar y mantener la confianza ciudadana en los tribunales;
2. Dar a conocer a la ciudadanía la labor de la administración de justicia; y
3. Mejorar el rendimiento y la calidad del servicio público de justicia.

La Justicia Abierta tiene como principal reto cambiar la percepción de alejamiento de la justicia que tiene la sociedad, pues actualmente existen muchas maneras de aproximar la justicia a la ciudadanía y es necesario ponerlas en práctica. Por lo tanto, la modernización judicial va de la mano de una mayor apertura.

Es necesaria una nueva y fresca perspectiva del ámbito judicial, por lo cual debemos hacer frente al reto de implementar los principios del Gobierno Abierto en los tribunales.

A modo de ejemplo, estas son algunas de las actuaciones que los tribunales deben tomar en cuenta en torno a los tres pilares fundamentales del Gobierno Abierto, traducidos a la Justicia Abierta.

8 Jiménez, Carlos. Justicia Abierta: transparencia y proximidad de la justicia en el actual contexto del *Open Government*, Centros de Estudios Jurídicos de Cataluña, 2004, p. 17, http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/justicia_ober-ta_recerca_jimenez_spa.pdf

9 N. Andrews, *Principles of Civil Procedure*, Sweet & Maxwell, 1^o ed, 1994, pp. 23 – 24.

1. TRANSPARENCIA

La justicia ofrecida tras puertas cerradas representa el proceder de un sistema legal despótico; por lo tanto, la transparencia activa representa la esencia pura de la justicia y la protección más segura en contra de la deshonestidad y la corrupción¹⁰.

Los tribunales encuentran legitimidad en las decisiones que adoptan, por lo que deben de brindar garantías que tiendan a formar una confianza ciudadana. La transparencia del quehacer judicial es un principio que puede contrarrestar los efectos negativos que tienen lugar debido a errores o manipulación en la difusión de información.

En este sentido, la transparencia permite mejorar la capacidad institucional de los poderes judiciales, pues potencializa su legitimidad y relación con la ciudadanía y su autoridad frente a otros actores políticos. Además, puede contribuir a generar condiciones para una mayor independencia judicial, pues, por un lado, desincentiva los márgenes de la discrecionalidad y la arbitrariedad en el comportamiento judicial¹¹, por otro, incentiva a dar razones y argumentos en la decisión judicial.

2. PARTICIPACIÓN

El principio de justicia abierta no implica una simple observación del público sino una verdadera participación. La participación incrementa el nivel de conocimiento y de confianza en los tribunales y sus decisiones, y permite entender el papel de los tribunales en la sociedad¹². En este sentido, a través de la participación de una ciudadanía interesada en el funcionamiento del poder judicial pueden retroalimentarse las labores de los tribunales.

Así, los jueces encuentran en la sociedad una fuente de legitimidad al tomar decisiones que pueden tener un alto impacto social, o para ir en contra de las preferencias de grupos de interés poderosos¹³. También se pueden realizar actividades mucho más concretas, un ejemplo de ello son los tribunales de Wisconsin que han desarrollado trabajos de voluntariado como una muestra de cómo la ciudadanía puede participar y colaborar con los tribunales a través de sus diferentes programas (violencia doméstica, servicios legales, prisiones, atención a víctimas, etc.)¹⁴.

10 Ídem.

11 ADC. Asociación por los Derechos Civiles. Acceso a la información y transparencia en el Poder Judicial. Guía de Buenas Prácticas en América Latina. Kurz, Argentina, p.19, <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/accesoalainformacionytransparencia.pdf>.

12 Loc. Cit. Jiménez, p. 20.

13 Loc. Cit. ADC, p. 19.

14 Terry III, W. *Opening the courts to the community*. Bureau of Justice Assistance Bulletin, NCJ 178935, 2010, pp. 1-19.

Otra manera de fomentar un mayor acceso a las partes en sus juicios la tiene, por ejemplo, Singapur, donde se estableció un sistema de audiencias a través de videoconferencias. Este servicio permite que el Secretario de turno en un tribunal pueda atender audiencias en casos no contenciosos. De esta manera, se puede conducir una audiencia usando computadoras instaladas en las salas de audiencia, y las partes pueden solicitar la videoconferencia y monitorear su lugar en la lista a través del portal electrónico, sin necesidad de acudir físicamente a los tribunales¹⁵.

Existe otro mecanismo de participación que contribuye para generar confianza en las instituciones judiciales y que normalmente pasa desapercibido, este es la evaluación del desempeño judicial, que se puede desarrollar a través de observatorios judiciales y seminarios académicos de análisis de sentencias. En este aspecto, una de las objeciones más frecuentes es la dificultad para comprender las sentencias de los tribunales.

Las y los jueces necesitamos explicar de tal forma que la sociedad entienda, pues en general es difícil acceder a las sentencias con oscuridad argumentativa y que abusan de tecnicismos¹⁶. ¿Cómo es posible evaluar el desempeño judicial si no se comprenden las razones en las que están basadas las sentencias? Las sentencias deben cumplir con su valor de control de la función judicial y deben ser evaluadas mediante un análisis de su estructura, claridad, coherencia y fortaleza argumentativa.

3. COLABORACIÓN

La colaboración busca que los tribunales actúen horizontalmente con otras instituciones públicas y sociales. Estas interacciones contribuyen a informar sobre la actividad integral de los tribunales y a reducir la brecha que los separa¹⁷ de la ciudadanía insatisfecha.

Además, es una forma en que la academia y las organizaciones civiles pueden monitorear a los tribunales y estar más en contacto con su labor, pues se comparten esfuerzos en conjunto¹⁸. Así, la colaboración representa una evolución en los tribunales, como respuesta a la insatisfacción con la práctica legal y un cambio de expectativas respecto al rol y apertura del poder judicial¹⁹.

15 Un mecanismo similar de videoconferencias lo tiene la Sala Regional Guadalajara del TEPJF.

16 Salaverría, Juan Igartua, La motivación de las sentencias, imperativo constitucional, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 2003, p.27.

17 Rottman, D. et al. A guide to court and community collaboration. National Center for State Courts, Estados Unidos, 1998.

18 Brown, G. S. Court Monitoring: a say for citizens in their Justice system, 1997. *Judicature*, 80 (5), Estados Unidos, pp. 219-221.

19 Rottman, D., et al. A Leadership Guide to Statewide Court and Community Collaboration. National Center for State Courts, Estados Unidos, 2002, p. 6, <http://cdm16501.contentdm.oclc.org/cdm/ref/collection/ctcomm/id/19>.

Por ejemplo, en Portugal se utiliza una plataforma llamada “*H@bilus*”, donde el procedimiento de un juicio se puede seguir con aplicaciones informáticas en las que participan y colaboran todas las partes: jueces, fiscales, agentes judiciales, abogados y procuradores. Los abogados y abogadas pueden presentar sus escritos a los tribunales a través de un portal electrónico y todas las notificaciones se hacen por el mismo medio, posteriormente los operadores reciben una alerta automática cuando tienen una nueva notificación²⁰. De esta manera no solo se crea una relación de cooperación entre el juez y las partes, sino también entre los diversos operadores jurídicos que intervienen.

Si bien, estos ejemplos nos dan una luz del trabajo que pueden hacer los tribunales para modernizar sus instituciones y generar una mayor apertura, no se debe perder de vista que la Justicia Abierta es una ideología en vías de desarrollo, con un amplio camino que recorrer pues tiene diversas vertientes e ideas.

Es necesario poner énfasis en lo siguiente: llevar a nuestros tribunales a la Justicia Abierta es posible pero, sobre todo, es necesario pues es un deber democrático que tenemos con y para la ciudadanía. La Justicia Abierta no es un ideal sino una realidad en construcción.

Para ejemplificar lo anterior he esbozado algunas ideas para reflexionar cómo podemos impulsar una apertura simultánea de todos los tribunales electorales de México. Este plan tiene como base el uso de tecnologías de la información y consta de las siguientes tres etapas:

1. La apertura interna y el rediseño de servicios judiciales-electorales.
2. Un único portal, un solo punto de acceso.
3. Una línea de comunicación clara y visualmente atractiva.

ETAPA 1: ADEMÁS DE ABRIR PUERTAS, DERRIBEMOS MUROS

La apertura empieza al interior: para seleccionar procesos y servicios que puedan ser replicados por otros tribunales debemos primero, estudiar nuestro comportamiento interno. Para ello, es necesario plantearnos las siguientes preguntas: ¿Cuáles de nuestros servicios son indispensables para la ciudadanía? ¿Cuáles de los servicios que ofrecemos y que solicitamos vuelven a ser replicados en las instancias revisoras? ¿Qué proceso falta, y cuál puede ser eliminado?

A partir de un análisis interno escuando podremos pasar a un rediseño de servicios enfocados en la Justicia Abierta. Buscando así la creación de una experiencia distribuida a lo largo de las

²⁰ Disponible en:

https://www.oa.pt/cd/Conteudos/Artigos/detalhe_artigo.aspx?sidc=51431&idc=31614&idsc=31626&ida=38950.

tres instancias que se ofrecen en el sistema judicial-electoral. De esta manera, el nuevo rediseño de servicios debe buscar transformar las relaciones entre instituciones y ciudadanía, optimizando el uso de recursos y procesos.

Esto implica generar como única línea de trabajo la creación de servicios judiciales rápidos y sencillos que a su vez sean fáciles de comunicar y entender y, que en conjunto, satisfagan las necesidades de la ciudadanía mediante el servicio público de la justicia. Un servicio público es justificable solamente cuando es redituable a la ciudadanía.

ETAPA 2: UN MISMO PORTAL JUDICIAL-ELECTORAL

La segunda etapa consiste en el desarrollo de una plataforma que sirva como único punto de acceso, donde el visitante pueda encontrar todo tipo de información relativa a los tribunales o generada por ellos. Para cualquier usuario, ya sea la ciudadanía, los partidos políticos o los colaboradores del sistema judicial, resulta cansado e ineficiente tener que navegar a través de diversas páginas web en búsqueda de dicha información.

La ciudadanía no es la única que pierde si la información se encuentra esparcida en más de una página web. Los tribunales también pierden, pues la información queda oculta, a la espera de ser descubierta.

La propuesta de una página web incluiría micro-sitios para cada tribunal electoral estatal y para las Salas Regionales. Estos micro-sitios mostrarán los perfiles de los magistrados y magistradas que conforman los tribunales, además de la información de contacto de cada tribunal y las noticias de sus actividades. Así, el portal puede estar conformado por cuatro áreas:

Servicios Digitales. Una vez que se incremente la eficiencia de los servicios ofrecidos y sirvan siempre a la ciudadanía, podremos migrar fácilmente a servicios digitales. Los servicios digitales ofrecen claras ventajas a la ciudadanía y a los tribunales, sobre los tradicionales servicios presenciales. La primer ventaja es la disponibilidad 24/7, lo cual permitiría un descanso a las áreas, como la Secretaría General de Acuerdos, que tradicionalmente basan su jornada laboral dependiendo siempre de la recepción o entrega de expedientes.

La página también ofrecerá la posibilidad de crear perfiles para cada usuario, para que se pueda consultar cualquier etapa del proceso de impugnación y tener acceso a sus expedientes actuales, además del acceso a sus expedientes pasados. De esta manera, a través de una sola página web, el usuario podrá solicitar audiencias, consultar expedientes, recibir notificaciones y seguir cada etapa de su proceso de impugnación sin necesidad de acudir al tribunal.

A través de la creación de perfiles y servicios digitales, un tribunal puede lograr la apertura sin afectar la privacidad de la ciudadanía, pues un perfil digital ofrece disponibilidad permanente de servicios y, además, protege bajo las restricciones del mismo perfil el acceso a la información personal.

Noticias electorales. Tener un portal ayudaría a concentrar noticias de todos los tribunales en una sola página. Diariamente, a través de nuestros equipos de comunicación, producimos un sin fin de materiales de comunicación externa: boletines, síntesis informativas, comunicados de prensa, etc.

Sin embargo, muchas veces encontramos que esta información se repite o, en el peor de los casos, se contradice. Es importante ofrecer a la ciudadanía la certeza de que lo que comunicamos es real y constante, por eso la página buscaría seleccionar y editar la información presentada por todos los tribunales al punto de hacerla una misma, otorgando así consistencia informativa a la ciudadanía y reduciendo a su vez los esfuerzos –que muchas veces se repiten y doblan– de cada tribunal en materia de comunicación externa.

Base de datos (Datos abiertos). Al manejar todo el proceso de instancias bajo el mismo perfil, los tribunales electorales tendrían acceso a una amplia base de datos que permitirían un análisis certero sobre el uso que la ciudadanía le da a estos tribunales. De esta manera, se cumpliría con las expectativas de transparencia, ya que ofrecer una vista amplia de todo el sistema judicial-electoral en un solo paso resulta mucho más productivo en tiempo y uso de recursos, que buscar información de cada instancia por separado.

ETAPA 3: UNA MISMA LÍNEA DE COMUNICACIÓN

Seguir implementando el modelo de sentencias ciudadanas. De nada serviría este esfuerzo, si al final el producto está escrito de una manera que resulte incomprensible para quien no es estudioso del Derecho. Todos los tribunales deben hacer un esfuerzo constante por cambiar los paradigmas sobre los que, por años, se han basado para la redacción de sentencias. Se trata no únicamente de ser eficientes, sino también de ser claros.

Finalmente, esbozo la idea de un laboratorio Visual-Electoral. Existe una nueva tendencia en el ámbito legal que busca ir más allá de la redacción de sentencias claras y que tiene como meta simplificar criterios jurídicos con base en herramientas visuales. Es decir, ser capaces de mantener informada a la ciudadanía a través del uso de lenguajes interactivos como infografías, videos y presentaciones audiovisuales.

Esta corriente nace como consecuencia del exceso de información que nos rodea y la necesidad de repensar la manera en la que nos comunicamos digitalmente entre nosotros y la ciudadanía.

Ideas como estas hay varias, y si implementamos colaborativamente esta filosofía de Justicia Abierta podremos generar, con creatividad, muchas más. Está en nosotros dar el primero paso, asumir el compromiso de modernizar nuestros tribunales para generar una verdadera Justicia Abierta.

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE CONSULTA

- ADC. Asociación por los Derechos Civiles. *Acceso a la información y transparencia en el Poder Judicial. Guía de Buenas Prácticas en América Latina*. Kurz, Argentina, p.19, <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/accesoalainformacionytransparencia.pdf>.
- BROWN, G. S. *Court Monitoring: a say for citizens in their Justice system*, 1997. *Judicature*, 80 (5), Estados Unidos, pp. 219-221.
- JIMÉNEZ, Carlos. *Justicia Abierta: transparencia y proximidad de la justicia en el actual contexto del Open Government*, Centros de Estudios Jurídicos de Cataluña, 2004, p. 17, http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/justicia_oberta_recerca_jimenez_spa.pdf.
- N. Andrews, *Principles of Civil Procedure*, Sweet & Maxwell, 1º ed, 1994, pp. 23 – 24.
- OCDE, *Modernizing Government, The Way Forward*, OCDE publicaciones, Francia, 2005, p. 28, <http://www.oecd.org/gov/modernisinggovernmentthewayforward.htm>.
- OEA. Organización de los Estados Americanos. *Estrategias para el gobierno abierto en las Américas*, curso impartido por el Programa de gobierno electrónico. Departamento para la gestión pública efectiva, pp. 6-7.
- ROTTMAN, D., et al. *A guide to court and community collaboration*. National Center for State Courts, Estados Unidos, 1998.
- ROTTMAN, D., et al. *A Leadership Guide to Statewide Court and Community Collaboration*. National Center for State Courts, Estados Unidos, 2002, p. 6, <http://cdm16501.contentdm.oclc.org/cdm/ref/collection/ctcomm/id/19>.
- SALAVERRÍA, Juan Igartua, *La motivación de las sentencias, imperativo constitucional*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 2003, p. 27.
- TERRY III, W. *Opening the courts to the community*. Bureau of Justice Assistance Bulletin, NCJ 178935, 2010, p. 1-19.
- VILLORIA MENDIETA, Manuel, “El gobierno abierto como subsistema de políticas: una evaluación desde el institucionalismo discursivo”, en Andrés Hoffman (coord.) *La promesa del gobierno abierto*, ITAIP, México, 2012, p. 73.