

# DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL PODER JUDICIAL. UNA APROXIMACIÓN AL CASO MEXICANO DESDE LA PERSPECTIVA COMPARADA

Ernesto VILLANUEVA\*

El derecho de acceso a la información pública se ha convertido en parte de la agenda de la reforma del Estado en varias partes de América Latina y en México ha logrado colocarse como un tema de importancia capital en lo que concierne al concepto de derecho a la información, *lato sensu*. Baste tan sólo decir que es la única vertiente del derecho a la información que ha podido legislarse en el país tras la adición del último párrafo al artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1977.

No hay, sin embargo, una garantía jurídica de un acceso similar de todos los sujetos obligados a informar, habida cuenta que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental regula con minuciosidad lo que concierne a la administración pública federal, pero deja un ámbito importante de libertad y de discrecionalidad a los órganos constitucionales autónomos y a los Poderes Legislativo y Judicial.

Ciertamente, el artículo 61 de la propia Ley dispone que en estos casos se deben observar principios comunes de apertura informativa, pero deja el cómo a las propias instituciones que deben informar en la medida en que se les otorga atribuciones para crear su órgano administrativo de resolución de controversias y el diseño institucional para cumplir el espíritu de la ley. Esa circunstancia hace que el derecho de acceso a la información pública pueda tener un desarrollo desigual según las propias consideraciones personales y motivacionales de cada uno de los

\* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

sujetos distintos a la administración pública federal. Lo que sucede en el ámbito federal se ha reproducido, en mayor o menor medida, en las leyes estatales de acceso a la información pública.

De ahí, por tanto, la pertinencia de formular algunas breves reflexiones sobre el caso del derecho de acceso a la información pública en el Poder Judicial en México desde una perspectiva comparativa regional, toda vez que existen múltiples ángulos de interés por saber el funcionamiento de la administración de justicia que no se han explorado como regla general. En América Latina, uno de los puntos de la agenda de los poderes judiciales reside en la autonomía respecto del Ejecutivo y, en menor medida, del Legislativo, como un requisito *sine qua non* para que la idea de administración de justicia se traduzca en algo verificable por la comunidad. No se trata de una tarea sencilla; antes bien, se advierte sinuosa y complicada, pero donde, a pesar de todo, se han registrado avances paulatinos, que varían de un país a otro, en varios aspectos, de los que conviene identificar los siguientes: a) participación de al menos dos poderes constitucionales en el proceso de nominación de magistrados y ministros de las Cortes Supremas de Justicia; b) seguridad laboral para los juzgadores en sus distintos niveles, y c) sueldos razonables de acuerdo a la responsabilidad de administrar justicia.<sup>1</sup>

México no ha sido la excepción a la regla y el proceso de autonomización e independencia del Poder Judicial sigue su marcha, si bien no ha sido posible todavía que cuente con una autonomía presupuestal, como ha sido un empeño reiterado por los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los últimos años. Pero al mismo tiempo que el proceso de autonomía avanza en México, no se puede afirmar lo mismo por lo que sostiene al derecho de acceso a la información pública, la rendición de cuentas y la transparencia en el Poder Judicial. Por el contrario, puede afirmarse que el Poder Judicial es uno de los poderes del Estado con mayores índices de opacidad en México y, por consecuencia, donde menos ha permeado el sentido de por qué debe haber transparencia y para qué.<sup>2</sup> Como sostiene Miguel Carbonell,<sup>3</sup> “La cultura judicial, como no podía ser de otra forma luego de vivir más de

1 Popkin, Margaret, *Iniciativas para mejorar la independencia judicial en América Latina: una perspectiva comparada*, pp. 6 y ss.

2 Una muestra que sustenta este aserto es el hecho de que el Poder Judicial de la Federación ha retrasado la aprobación del acuerdo que le ordena el artículo 63 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, de suerte que la persona puede ejercer el derecho de acceso a la información pública en ese poder constitucional.

3 Carbonell, Miguel, “El nuevo papel del Poder Judicial y la transición a la democracia en México”, *Jueces para la democracia*, núm. 46, marzo de 2003, p. 95.

70 años en un régimen autoritario, no parece muy preocupada del proceso de apertura democrática, y mantiene viejos rituales de cerrazón, secretismo y sigilo que no tienen demasiada justificación en la actualidad”.

Efectivamente, la cultura del secreto sigue siendo en buena medida parte de la vida de los juzgadores mexicanos. De ahí, por tanto, que la celebración de seminarios internacionales y estudios de derecho comparado sean parámetros de referencia que permitan cotejar lo que se hace en México y la ruta que en esta ruta de la transparencia y la apertura informativa se ha seguido en países de la región considerados con un desarrollo democrático atendible. En el mundo jurídico mexicano todavía existen quienes afirman que el juez sólo debe hablar a través de su sentencia. O hay quienes piensan que el acceso a la información y la transparencia es propio de una cultura que pertenece a los sistemas jurídicos que abrevan de las fuentes legales del *common law* o derecho anglosajón,<sup>4</sup> pero que no es compatible con nuestro sistema legal.

Se trata, por supuesto, de un error amparado en la necesidad de encontrar argumentos (aunque sean de naturaleza sofista) para evitar la apertura y la transparencia.<sup>5</sup> No todo, sin embargo, es resistencia en el tema. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, por su lado, ha empezado a discutir el asunto, si bien es cierto que falta un largo trecho por recorrer. No obstante, hoy es posible encontrar obras que contienen no sólo los resúmenes de los considerandos de las sentencias, sino el cuerpo mismo de sentencias históricas o resoluciones de alto valor de interés público.<sup>6</sup>

Por otro lado, en los estados de la República el interés de los poderes judiciales locales ha sido desigual, pero se observa como tendencia una receptividad creciente a introducir en su vida institucional los valores que encarna el derecho de acceso a la información pública, bien como mandato de leyes locales en materia de acceso, o bien, por convicción propia para reformar sus ordenamientos internos.<sup>7</sup> En el ámbito

4 Es importante tomar en cuenta que el origen del derecho de acceso a la información pública se remonta a la Constitución de Suecia de 1776, que incluye todo un capítulo relativo al tema.

5 Los estudios que forman parte de este número monográfico dan cuenta de cómo pueden coexistir el principio de la transparencia y la apertura informativa con el de protección de datos personales.

6 Véase, por ejemplo, la obra: Suprema Corte de Justicia de la Nación, *El Poder Judicial de la Federación y los medios de comunicación a través de sus sentencias*, México, Porrúa, 2002.

7 Hasta la fecha se han aprobado 10 leyes estatales de acceso a la información pública en el país, que incluyen al Poder Judicial como sujeto obligado. Se trata de los siguientes estados: Jalisco, Sinaloa, Aguascalientes, Michoacán, Querétaro, Nuevo León, Colima, Durango, San Luis Potosí y el Distrito Federal.

federal, a partir del 12 de junio del 2003 valiosa información administrativa y sentencias que hayan causado estado podrán conocerse al entrar en vigor la modalidad del ejercicio del derecho de acceso a la información pública de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Lo mismo habrá de ocurrir en diferentes fechas en los respectivos tribunales superiores de justicia de los estados que cuentan con leyes de acceso a la información pública. Este hecho es en sí mismo un excelente punto de partida.

En efecto, la publicidad de las sentencias podrá abonar en beneficio del principio de igualdad ante la ley. Y es que si, además, esas sentencias son procesadas en formatos electrónicos con motores de búsqueda amigable, se podrá saber con cierta precisión que ante casos similares debe haber resoluciones similares, sobre todo cuando hay montos económicos en juego. En cambio, en la opacidad, dos casos prácticamente idénticos pueden ser resueltos de manera radicalmente distinta, circunstancia que puede hacer de la justicia formal una injusticia material por ignorancia, colusión o desinterés de los administradores de justicia que reciben un sueldo con cargo al erario. Servirá también para crear una red informal de retroalimentación entre los propios juzgadores, lo que permitirá reducir de manera gradual que casos prácticamente idénticos sean objeto de resoluciones sustancialmente distintas.

Así, pues, lo que se ha logrado con nuestra ley federal y las respectivas de los estados, al menos desde la perspectiva formal, es construir una herramienta que permitirá ejercer un mayor escrutinio de la comunidad sobre el trabajo de los juzgadores y de igual manera podría abonar a fortalecer los tejidos de credibilidad y reconocimiento social en la administración de justicia como camino legal y legítimamente adecuado para resolver controversias. Es verdad que aun con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental existe información en los poderes judiciales, federal y estatales, considerada pública en la experiencia comparada, y que en México permanece como reservada o confidencial. Es importante tomar nota de cómo se ha ido transformando esta percepción en América Latina y, en consecuencia, se ha modificado el marco legal en aras de edificar un sistema efectivo de escrutinio ciudadano sobre la actuación del Poder Judicial, el cual será, sin duda, tarea de mediano y largo plazo en el país. De ahí, por tanto, la importancia de proseguir con este método de aproximaciones sucesivas, de modo que se acorte la distancia entre la información actualmente disponible y la que eventualmente podría ser del conocimiento público. Véanse algunos datos con información pública en países del entorno cercano:

1. El acceso público a las actas de las sesiones de los tribunales y de los distintos órganos del Poder Judicial cuando éstas no impliquen un debate para llegar a la resolución de una controversia judicial. Se trata de que los magistrados no discutan en la secrecía, sino de cara a la sociedad, circunstancia que permite acotar los márgenes de discrecionalidad, inhibir los eventuales procesos de casos de corrupción y, por el contrario, ampliar la legitimidad de las instituciones del Poder Judicial de cara a la opinión pública.

2. El derecho a saber sobre la existencia de un proceso judicial, el delito por el cual se investiga, así como toda la información relativa al caso concreto, con excepción de los datos personales cuando no haya anuencia expresa del titular de la información personal. Este uno de los puntos medulares para saber qué se juzga y cómo se juzga en un sistema que apela a la transparencia como modelo de desempeño profesional.

3. El derecho de conocer toda la historia profesional de jueces y magistrados: cuándo fue nombrado, bajo qué criterios, qué concursos de oposición aprobó, cuáles han sido los resultados de sus evaluaciones periódicas de las cuales se derive que los recursos de los contribuyentes están bien invertidos en juzgadores probos y capaces. En Colombia, por ejemplo, si de la evaluación que va del 1 al 100 no se obtiene al menos 60 puntos, el juzgador es retirado del cargo. Esto garantiza calidad en la impartición de justicia y confianza ciudadana en acudir a las instancias jurisdiccionales como espacios para resolver controversias.

4. El derecho a conocer los expedientes judiciales en proceso al menos, como sucede en Costa Rica, para los estudiantes de derecho y abogados que no tienen ninguna vinculación con las partes en los conflictos judiciales. De esta manera se incentiva elevar la calidad doctrinal de las sentencias y se permite que los estudiantes de derecho no tengan que desarrollar pasantías en despachos para conocer el proceso de la administración de justicia. De igual forma, el acceso a esta información permitiría hacer un escrutinio sobre el desempeño de los abogados que ahora en México es difícil desarrollarlo. Así, la teoría y la práctica jurídica podrían transitar por un mismo sendero.

5. El derecho de acceso a las sentencias que causen estado acompañadas de las jurisprudencias pertinentes, los dictámenes administrativos de la fiscalía y las normas jurídicas vigentes y derogadas sobre las que se fundamenta la resolución (cabe decir aquí que en México no existe ningún sistema de consulta informática que contenga todas y cada una de las normas jurídicas vigentes en el país: leyes, reglamentos, acuerdos y decretos, lo que da cuenta de nuestro atraso). Con esta

medida, se promueve también el incremento de la calidad de la administración de justicia.

6. El derecho a conocer cuántos juicios lleva cada juzgado, cuál es el tiempo promedio que tarda en resolver los casos, cuántas órdenes de aprehensión han sido cumplidas, cuántas consignaciones se han hecho y cuántas no han sido procedentes y por qué, qué porcentajes de las sentencias son condenatorias. Es decir, con esta información podría evaluarse a los jueces y magistrados desde dos perspectivas: su nivel de productividad y detectar probables casos de corrupción.

Pero el proceso de la transparencia y apertura en el Poder Judicial no puede ser absoluto. Hay ciertas informaciones que deben permanecer bajo sigilo. En la experiencia comparada lo que se hace público es el cuerpo del expediente y de la sentencia, en su caso, pero sin los nombres de las personas que intervienen en ellas, particularmente si se trata de casos de derecho familiar, penal y en algunos casos de violencia doméstica y donde intervienen menores. Debe haber un equilibrio entre el principio de la máxima apertura con la protección del derecho a la vida privada y a la autodeterminación informativa. El doctor Carlos Gregorio,<sup>8</sup> investigador del Instituto de Investigación para la Justicia, ha puesto un caso extremo de afectación del derecho a la vida privada citando el caso de Venezuela, cuyo Poder Judicial tiene en línea los nombres y números de documentos de identidad de todas las personas que tienen sida y que han solicitado, mediante un recurso judicial, la obtención de retrovirales a costos muy bajos para seguir con vida. Es evidente que esas personas difícilmente obtendrán trabajo y se les expone, por lo demás, al escarnio público a cambio de medicinas vitales, en una explosiva combinación donde el derecho a la vida se determina por renunciar al derecho fundamental a la vida privada.

Este proceso de apertura informativa debe tener también un impacto en los medios de comunicación para reducir la existencia de los denominados “juicios paralelos”, que florecen en los procesos judiciales de interés público. Por supuesto, que hay defensores y detractores del papel de los “juicios paralelos”. Para los defensores de los “juicios paralelos”, la ausencia de información de los poderes judiciales, su cercanía con el Poder Ejecutivo y la percepción de falta de independencia e imparcialidad de los procesos a través de los cuales se administra justicia

8 Presentado durante el seminario internacional “El acceso a la información en el Poder Judicial: experiencias comparadas”, celebrado el 6 de diciembre de 2002 en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, organizado por el propio Instituto, la Fundación para el Debido Proceso Legal de Estados Unidos y la Universidad Iberoamericana.

constituyen incentivos para desarrollar tareas de escrutinio sobre el quehacer judicial en aras de proponer reformas en el diseño institucional de los poderes judiciales.<sup>9</sup>

Por el contrario, quienes sostienen la inconveniencia de los “juicios paralelos” argüyen que se han convertido en un mecanismo de presión para el juzgador, quien en ocasiones debe hacer un complejo trabajo para aplicar la norma jurídica y satisfacer al mismo tiempo las expectativas formadas por los medios de comunicación. Los “juicios paralelos” se han explicado por la ausencia de información sobre el desarrollo de un proceso judicial y, en ocasiones, suelen ser los únicos instrumentos con los que cuenta la sociedad para informarse cuando se trata de casos de alto valor noticioso.

El “juicio paralelo” llena el vacío informativo que deja el juzgador con consecuencias que pueden ser graves para la administración de justicia. Y es que el problema en general es que los “juicios paralelos” creados por los medios de comunicación están alimentados de elementos distintos a los previstos en el marco legal y que atienden lo políticamente correcto y lo que genera un impacto efectista en el ánimo de la opinión pública. Además, por supuesto, de no observar ni dar seguimiento a todas y cada una de las fases de un proceso. Peor aún, en otras ocasiones los “juicios paralelos” pueden ser promovidos o alentados por intereses ajenos a la administración imparcial de la justicia para influir sobre el juzgador.<sup>10</sup>

Otro aspecto de importancia capital es la vinculación entre la ciudadanía y las labores que desarrolla el Poder Judicial. No es posible articular un sistema básico de rendición de cuentas o de escrutinio social sobre el trabajo de los administradores de justicia si se desconoce que deben hacer, qué esperar que los jueces hagan y cómo lo hagan. En diversos países se han desarrollado con éxito programas que vinculan al ciudadano con el funcionamiento de los tribunales. En Estados Unidos, por ejemplo, existen diversas organizaciones no gubernamentales que se encargan de esta tarea con un impacto considerable. Uno de los programas del *Council for Court Excellence* reside en la formación de equipos para mejorar la calidad en la administración de justicia como la

9 Cfr. Rodríguez, Esteban, *Justicia mediática. La administración de justicia en los medios masivos de comunicación*, Buenos Aires, Ad-Hoc, 2000, pp. 384 y ss. Véase, también, Pasara, Luis, “Acerca de las relaciones entre medios de comunicación y justicia”, ponencia presentada en el Foro sobre Libertad de Expresión convocado por Interamerican Dialogue en diciembre de 2001, en Washington, D.C.

10 Cfr. Vega Ruiz, José Augusto de, *Libertad de expresión, información veraz, juicios paralelos y medios de comunicación*, Madrid, Editorial Universitas, 1998, pp. 59-90.

integración del gran jurado, los mecanismos para agilizar los procesos de niños abandonados o maltratados, entre otros más.

En algunas cortes americanas se ha puesto en marcha lo que llaman *Open House* que consiste en invitar a la comunidad a las Cortes a seminarios sobre temas de interés general como violencia doméstica, casos de menores infractores, infracciones de tránsito, juicios testamentarios, asuntos de arrendamiento, entre otros aspectos para introducirlos con casos de la vida diaria y explicarles cuáles son los derechos, cuáles las obligaciones y los tiempos que debe observar generalmente un proceso.<sup>11</sup>

En Argentina, Poder Ciudadano, una organización no gubernamental ha hecho una labor de monitoreo y seguimiento de nombramiento de jueces y magistrados y análisis de sus resultados con considerable éxito. Esta organización partía del hecho en 1997 de que al Poder Judicial de la Nación:

...se le percibía como una estructura alejada de la gente, con desmedida ingerencia del poder político en cuanto a la selección de magistrados, con muchos jueces manteniendo vínculos con funcionarios de los otros poderes republicanos alejados de los canales institucionales, con un gran desconocimiento de la sociedad sobre los magistrados, un Poder sin intención de producir un proceso de democratización interno y de apertura social, con escasa capacidad de administrar justicia en tiempo y forma, con una actitud corporativa de protección a magistrados duramente cuestionados que anulaba la facultad de autodepurarse, con poder absoluto sobre la administración de su presupuesto y sin la conducta institucional de rendir cuentas públicamente y facilitar el acceso a la información relacionada con la aplicación de las partidas presupuestarias.<sup>12</sup>

Cinco años después, con la participación de distintos jueces y magistrados del Poder Judicial argentino la percepción pública ha mejorado sustantivamente. Se pueden citar varios países donde desde la sociedad civil se han venido organizando iniciativas —muchas de ellas en concurso con el Poder Judicial— para acercar a la gente a las labores sustantivas y adjetivas de los organismos jurisdiccionales. En México, de manera muy reciente, la Coordinación General de Comunicación Social de la Suprema Corte de Justicia de la Nación inició la tarea de reali-

11 Ruiz, Vanesa, "El papel de la sociedad en la transparencia judicial en los Estados Unidos", en Fundación para el Debido Proceso Legal, *Iniciativas de la sociedad civil para la transparencia en el sector judicial*, Washington, D.C., 2002, pp. 124 y 125.

12 Pérez Tort, María Julia, "Iniciativas de la sociedad civil para la transparencia del Consejo de la Magistratura", *Iniciativas de la sociedad civil para la transparencia en el sector judicial*, cit., nota 11, p. 73.

zar cursos con periodistas sobre periodismo judicial en diversas partes del país, gracias a un convenio, entre otros, con la Asociación Mexicana de Editores, y por otra parte, se han publicado manuales sobre los conceptos básicos que entraña la labor jurisdiccional.

Se han dado, pues, los primeros pasos, donde ciertamente falta un largo camino por recorrer para dar vida a una cultura ciudadana de la justicia en el país. Queda pendiente todavía el trabajo de la información disponible en los sitios de *internet* de los poderes judiciales a nivel estatal y en el ámbito federal para enriquecer la interacción entre el trabajo del juzgador y los distintos sectores de la sociedad a través del vínculo de la información.