

EL ACCESO A LA INFORMACIÓN DE LOS PODERES JUDICIALES EN MÉXICO

Hugo A. CONCHA CANTÚ

SUMARIO: I. *El acceso a la información judicial. Generalidades y precisiones.* II. *Una nueva cultura judicial en México.* III. *Un vistazo comparativo.* IV. *Conclusiones.* V. *Bibliografía.*

I. EL ACCESO A LA INFORMACIÓN JUDICIAL. GENERALIDADES Y PRECISIONES

Un tema bastante discutido y analizado en México, es el que se refiere al valor que guarda la información pública —la información de los órganos del Estado— para que se instituya un régimen auténticamente democrático y participativo. Resumiendo uno de los presupuestos sobre los cuales se ha creado un consenso en México, a partir de la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública del 11 de junio de 2002, se entiende que la ciudadanía puede participar en un Estado democrático cuando ésta tiene capacidad de conocer con detalle toda la estructura y funcionamiento de los órganos del Estado. Cuando la sociedad sabe tanto del origen como del destino de los fondos públicos, es más factible que sus miembros puedan opinar, puedan manifestarse, organizarse y exigir mejores resultados. Una información pública accesible hace realidad el postulado constitucional de la soberanía popular, en donde todo poder público se instituye para beneficio del pueblo, mediante una relación entre las acciones de los órganos estatales y la ciudadanía que exige conocerlas.

Justamente, en el tema de la información pública al alcance de la ciudadanía yace la posibilidad de que México transite de una democracia puramente formal, representada por una democracia electoral, a una demo-

cracia sustantiva,¹ en donde realmente los órganos del Estado quedan vinculados con la sociedad, la que participa de diversas formas en los procesos de toma de decisiones públicas.

Por todo lo anterior, no es un tema intrascendente el analizar el estado que guarda la información pública del Poder Judicial, como la información de uno de los poderes públicos que necesariamente tienen algún grado de responsabilidad en la tarea de dar rendir cuentas a la ciudadanía respecto a su actuar. Sin embargo, por la naturaleza y funciones de esta rama del poder público es importante hacer algunas precisiones sobre el significado de la transparencia y acceso informativo en este sector, especialmente a la luz de que se trata de uno de los Poderes que menos ha participado de la apertura informativa. En este sentido parece importante responder a las preguntas, ¿para qué abrir y transparentar la información judicial?, ¿qué se debe de abrir y cómo se debe de abrir?, ¿cuáles son los riesgos de no abrir, o de abrir de una manera indiscriminada?, ¿qué ha sucedido en otros países?, ¿en qué estado se encuentra las instituciones judiciales mexicanas? Cabe mencionar que se trata de un tema escasamente investigado, ya sea por considerarlo innecesario o bien por su carácter innovador. El papel que juegan las judicaturas en cada sistema político en particular, hace del tema un asunto más o menos relevante debido a la posición que estas instituciones juegan en la conformación de un sistema plural e incluyente, es decir, que el tema de la apertura de la información judicial es relevante dependiendo del papel que juega una judicatura en un sistema democrático. En la mayor parte de los países de América Latina, el tránsito reciente a regímenes democráticos ha enfatizado la importancia del tema y particularmente en razón a que sus poderes judiciales han venido jugando un creciente papel como mecanismos de protección efectiva de derechos individuales y colectivos e incluso como tribunales constitucionales.²

1 Como referencias a estos conceptos véase Dahl, R., *Polyarchy. Participation and Opposition*, New York, Yale University Press, 1971; Przeworski, Adam, "Democracy as a Contingent Outcome of Conflicts"; *Constitutionalism and Democracy*, Slagstad, J. E. R. (ed.), Cambridge, Cambridge University Press, 1993, pp. 59-81; Przeworski, Adam, (ed.), *Sustainable Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.

2 En materia de derecho procesal constitucional o justicia constitucional en Iberoamérica, véanse las obras: García Belaunde, D. y Fernández Ssegado, F (eds.), *La jurisdicción constitucional en Iberoamérica*, Madrid, Dykinson, S.L.- Ediciones Jurídicas-Editorial Jurídica Venezolana, 1997; Esteve, E. Ferrer Mac-Gregor, E., *Los tribunales constitucionales en Iberoamérica*, Querétaro, Fundap-Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación A.C., 2002; Ferrer Mac-Gregor, E., (ed.), *Derecho procesal constitucional*, México, Porrúa-Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A.C., 2003.

Por consecuencia el análisis de la información de los Poderes Judiciales, que llamaremos información judicial, está condicionado al contexto específico que le da vida y forma, por lo que es un requisito la identificación de los elementos distintivos de cada judicatura. En el caso mexicano, por ejemplo, tal y como se verá más adelante, el tema de la información judicial debe de ser realizado a partir de una perspectiva auténticamente federal ya que existen 33 Poderes Judiciales, que aunque comparten funciones y rasgos, son instituciones creadas a partir de variables históricas, sociales y políticas distintas, que reaccionan y operan de manera particular. En cada una de estas instituciones, la apertura informativa es percibida y llevada a cabo a partir de presupuestos, condiciones, metas y posibilidades diversas.

El tema del acceso a la información judicial conlleva cierta problemática que requiere de un análisis específico. Esta problemática deriva directamente de la naturaleza distintiva y *sui generis* de las instituciones judiciales, las que siendo uno de los poderes públicos de un Estado democrático, no comparte el juego partidista-mayoritario, ni en sus formas de selección, ni en la manera de tomar sus decisiones,³ así como también por el hecho de ser instituciones que aunque provenientes del aparato estatal, tienen como misión fundamental estar al servicio de la sociedad incluso para protegerse en contra de los propios órganos del Estado.⁴ La forma entonces en que los Poderes Judiciales deben de proveer de información a la sociedad es diferente a la forma en que lo hacen otros órganos del Estado, tanto de la rama ejecutiva como de la legislativa. Los problemas en que esto se lleva a cabo pueden ser ilustrados por tres paradojas.

La primera de estas paradojas nos señala que la información es en realidad un elemento vital para que los Poderes Judiciales puedan funcionar y que, a pesar de ello, los Poderes Judiciales controlan, limitan y racionalizan la misma. Los Poderes Judiciales son instituciones diseñadas para

3 El clásico estudio de Bickel, Alexander, *The Least Dangerous Branch*, Nueva York, Bobbs-Merrill, 1962.

4 Para el estudio de la compleja relación de las judicaturas y los sistemas democráticos ver los trabajos clásicos de Bickel, Alexander, *The Morality of Consent*, New Haven, Yale University Press, 1975; Ely, John H., *Democracy and Distrust. A Theory of Judicial Review*, Cambridge, Harvard University Press, 1980; Garapon, A., *Le gardien des promesses. Justice et démocratie*, París, Editions Odile Jacob, 1996; Gargarella, R., *La justicia frente al gobierno. Sobre el carácter contramayoritario del Poder Judicial*, Barcelona, Ariel, 1996; Russell, P. H., y O'Brien, David M. (eds.), "Judicial Independence in the Age of Democracy", *Constitutionalism and Democracy*, Charlottesville, University Press of Virginia, 2002.

operar en interacción con actores sociales, con las partes en un litigio, y para poder llevar a cabo esta misión, se requiere de un proceso continuo de comunicación entre la institución y las partes. Más aún, para que los tribunales en un Estado funcionen, requieren ser utilizados por la sociedad cada vez que ésta tiene conflictos derivados de la aplicación e interpretación de sus leyes. En este ámbito aún más general, no se entiende a la institución sin un amplio programa de información a partir del cual la ciudadanía conozca su potencialidad y los servicios que ofrece. La paradoja se presenta en el sentido de que a pesar de la clara necesidad de informar para operar, los Poderes Judiciales controlan y limitan constantemente esta información aun ocasionándose daños con estos controles, frente a una sociedad que desconfía de su cerrazón y secrecía. A esta primera paradoja la denominaré la *paradoja operativa* ya que se nos ayuda a dilucidar qué tan transparente deben ser las actividades de una institución judicial.

La segunda paradoja se presenta directamente en el papel que tienen las judicaturas como mecanismos últimos de control del Estado, incluyendo la posibilidad para ordenar apertura informativa de órganos y su tradicional tendencia a no abrir su propia información. Los Poderes Judiciales han sido diseñados como los medios para proteger los diferentes derechos de la población cuando éstos no son respetados. En la mayoría de las democracias contemporáneas el derecho de la ciudadanía a recibir información del Estado está reconocido como tal, por lo que las judicaturas son también las instituciones que tienen la última palabra para determinar el alcance de la información que, de acuerdo con la legislación vigente, debe de ponerse al alcance de la ciudadanía y de las salvaguardas que han de establecerse para proteger los derechos de los individuos así como al funcionamiento de los órganos estatales involucrados en un conflicto en particular. Dependiendo de cada Estado, este papel de institución defensora de la información será exclusivo (Italia, Estados Unidos o España), o como mecanismos de última instancia una vez agotados otros recursos administrativos (el caso de Francia o México, por ejemplo).⁵ En cualquiera de estos casos, sin embargo, llama la atención la escasa normatividad existente para regular la propia apertura de la sede judicial. En otras palabras, esta segunda paradoja se refiere al hecho de que la institu-

5 Véase el capítulo de Fernández Ramos, Severiano, “La experiencia europea en materia de transparencia administrativa y acceso a la información”, en esta misma obra.

ción de apertura última suele ser una institución poco abierta y transparente. Esta es la *paradoja* propiamente *normativa*, en donde el árbitro de la contienda no queda bajo la regulación, aún cuando esa no sea la intención del propio legislador y mucho menos de la sociedad.

La tercera paradoja es muy importante y de carácter distinto a las anteriores puesto que establece una relación en sentido inverso. A diferencia de las otras dos paradojas, la operativa y la normativa, ésta nos explica en gran medida el porqué de la cerrazón o poca disponibilidad para la transparencia judicial. Se trata de una paradoja íntimamente vinculada con la naturaleza de la institución. Lo que establece es que a pesar de que las instituciones judiciales suelen estar poco disponibles a la apertura y transparencia informativa en razón a la necesidad de proteger su independencia (en un sentido histórico), en la actualidad sólo lograrán fortalecer esta independencia a partir de una mayor apertura informativa. Las judicaturas son muy peculiares en su naturaleza y conformación ya que son órganos del Estado que deben de luchar constantemente por demostrar que son independientes del resto de órganos de autoridad, así como de cualquier otro actor. Su labor así lo exige, ya que el solucionar los conflictos sociales requiere de una sólida imagen de autonomía o independencia en sus decisiones y en su actuar. No lograr proyectar esta imagen de independencia vulnera los cimientos básicos de la institución, al abrir el camino de la desconfianza y eventualmente de su abandono por parte de sus usuarios. Por el contrario, un Poder Judicial que proyecta una imagen de independencia, es un Poder Judicial que gozará de la confianza ciudadana al ser visto como un aliado para proteger la esfera de derechos en todas las vertientes de la vida social. Paradójico resulta entonces, el presenciar un conflicto de este Poder, con los actores sociales que buscan y exigen una información de su actuar, los medios de comunicación en primer sitio. El origen de este conflicto se encuentra justamente en las protecciones que esta institución ha tenido que tejer, y en algunos casos, como el mexicano, en un larguísimo camino de enfrentamientos políticos y de consolidación institucional, para no sucumbir a los intereses de ningún actor. En otras palabras, las protecciones estructurales y funcionales a la independencia judicial, hoy se erigen como obstáculos para que el Poder Judicial abra sus puertas a la ciudadanía y a los medios de comunicación. Nadie desconoce, que este escepticismo también se nutre de justificaciones y argumentos importantes en cuanto a los abusos y riesgos del

manejo informativo. A esta última situación la denomino la paradoja democrática puesto que surge directamente de la naturaleza de la institución, atrapada en su necesidad de responder tanto al Estado que le da origen, como a la sociedad a la que sirve. Las instituciones judiciales se ven en la encrucijada de responder a la sociedad sin que se trate de instituciones electas, o creadas por la voluntad popular.

Como es posible ver, lo que en realidad denota el tema de la información judicial es un delicado equilibrio entre la necesidad de fortalecer a las instituciones judiciales para que hagan mejor su labor, con todas las salvaguardas que deben de tener, pero que al mismo tiempo lo hagan de frente a la ciudadanía, a la que se deben en un régimen democrático. La juez estadounidense Vanesa Ruiz sintetiza esta idea al establecer que las dos premisas fundamentales de un Poder Judicial democrático es que sea independiente y responsable al público, como caras de una misma moneda.⁶ Lo que resulta también ilustrativo, es que se trata de un equilibrio que debe de lograrse de manera simultánea, entre independencia y fortalecimiento institucional y entre transparencia y responsabilidad institucional.

Más aún, no puede dejar de mencionarse que la capacidad para proveer de información completa, confiable, de manera continua y sistemática, requiere de una institución con cierta capacidad en el procesamiento y manejo de sus sistemas de gestión. Esto, que puede resultar obvio, a menudo no lo es, ya que muchas judicaturas aún no cuentan con el mínimo de eficiencia en la manera de llevar a cabo sus tareas, lo que les impide, de manera fáctica, el dedicar mayor tiempo para trabajar en la producción de información al público. Lo primero que se tendría que establecer, son sistemas de información internos, como mecanismos que ayuden a planear, programar, a mejorar sus sistemas de gestión y provisión de servicios, para entre otros fines, poder dar la información necesaria a quien lo requiera.⁷ Adicionalmente, si lo que se persigue es hacer accesible información pasada, hay que considerar esfuerzos institucionales adicionales para poder hacer accesibles los enormes y numerosos expedientes y archivos judiciales. Quizá lo que resulta más realista es pensar en mejorar

6 Véase Ruiz, V., *El papel de la sociedad civil en la transparencia judicial de los Estados Unidos. Iniciativas de la sociedad civil para la transparencia en el sector judicial*, Washington D.C., D. P. O. L., Foundation-Due Process of Law Foundation, 2002.

7 Véase Binder, A. y J. E. V., "Los jueces y la información. Sistemas de información e instituciones judiciales en el marco de la reforma judicial", *II Seminario Interamericano Sobre Gestión Judicial. La Información al Servicio del Gobierno Judicial*, San José de Costa Rica, CEJA, 2003.

los sistemas de trabajo y gestión para que, a partir de la fecha en que sea posible, iniciar con una apertura y provisión de información pública judicial.

No ver la complejidad que presenta el tema es peligroso pues acarrearía simplificaciones y conclusiones erróneas. La apertura informativa del Poder Judicial debe ser una tarea detallada, técnica y oportuna, que busque un equilibrio entre independencia y responsabilidad, así como entre lo deseable y lo coyunturalmente posible. Existen riesgos en cualquiera de las opciones de apertura radicales: una apertura sin medida, especialmente en el caso de una judicatura que, como la mexicana, no ha logrado consolidar su independencia y fortaleza institucional, ocasionaría poner en riesgo los derechos de la gente, y sobre todo debilitar a una institución que requiere llevar a cabo su labor de manera independiente a otras fuerzas sociales y políticas, liberándola de la manipulación y utilización por parte de intereses que buscan una justicia a su medida. Una cerrazón informativa, por otro lado, significaría el consolidar a instituciones públicas antidemocráticas, que responden a lógicas discrecionales y sin control, capaces de actuar alejadas del conocimiento público y de mecanismos de rendición de cuentas.

Por todo lo anterior, me parece de una extraordinaria importancia intentar construir argumentos que rompan de fondo el supuesto antagonismo entre independencia y apertura informativa y avanzar a una situación que provea elementos para lograr mayor apertura, mayor responsabilidad y mayor fortaleza e independencia. El camino para lograr estos dos objetivos es mediante una alianza funcional entre las judicaturas y la sociedad, aunque de manera muy particular, una alianza entre las instituciones que tienen la delicada misión de resolver los conflictos y de interpretar las normas jurídicas que nos rigen y aquellas que tienen la no menos importante misión de informar y de comunicar los que sucede en nuestra sociedad. Por la naturaleza y el papel que ambas instituciones han jugado en América Latina, existe un conflicto entre los objetivos que suelen buscar. La apertura informativa que buscan los medios de comunicación suele confrontarse a una cerrazón por parte de las judicaturas que ven el peligro de desproteger su función así como los derechos de las partes involucradas en un juicio.⁸

8 Cfr., Pásara, Luis, “El conflicto entre medios de comunicación y justicia”, *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, 1(3), 2004.

El problema se ve agravado en América Latina frente a un creciente descrédito y falta de confianza hacia los Poderes Judiciales, y una creciente fortaleza por parte de los medios de comunicación. En este conflicto es difícil dar la razón a cualquiera de las partes. Los Poderes Judiciales fungieron durante muchos años como parte de Estado autoritario sin que realmente se constituyeran como escudos de protección a la ciudadanía. Los medios de comunicación, casi sin excepción, fueron actores fundamentales en los procesos de democratización.⁹ Sin embargo, no se trata de determinar argumentos vencedores. El acercar las judicaturas a los medios de comunicación es una tarea que continuamente se intenta en las democracias consolidadas, ya que de un acercamiento exitoso entre ambas instituciones depende, en última instancia, el acercar a la justicia a la población, mediante una información sistemática sobre sus labores y resultados. Lo que está en juego es finalmente una alianza fundamental para la consolidación de nuestra democracia a través de poderes judiciales que efectivamente hagan mejor su trabajo y constituyan una auténtica protección de los diferentes derechos ciudadanos y medios de comunicación que informen con precisión, totalidad, y conocimiento especializado la composición y actuar de estas instituciones, libres de todo interés privado y de toda manipulación que ponga en peligro la delicada tarea de juzgar.

Hechas estas precisiones sobre el problema de la apertura informativa en el Poder Judicial, este breve trabajo intenta, en primer lugar, analizar las posibilidades, problemas y desafíos que presenta la apertura y accesibilidad de la información judicial en México. Una vez que se presenta este panorama es posible entonces analizar el estado en que se encuentran los Poderes Judiciales mexicanos, iniciando con el federal y continuando con los locales para poder entender a cabalidad los que falta por hacer. Una vez examinados estos puntos, conviene analizar el conflicto que se está desarrollando en nuestro país en pos de una transparencia informativa judicial para poder, con toda nitidez, entender qué se debe de abrir, qué se debe de proteger y por qué hay resistencias. Justamente es en ese momento en que vale la pena echar un vistazo al derecho comparado para poner en contexto la situación en otros países y tener mejores elementos para tomar una posición. El último apartado aborda una serie de conclusiones que intentan sistematizar los puntos fundamentales a considerar y

9 *Idem.*

los elementos para avanzar sobre el conflicto antes anotado y crear una fructífera alianza.

II. UNA NUEVA CULTURA JUDICIAL EN MÉXICO

México está frente a un nuevo paradigma respecto a su sistema de organización político-social con el advenimiento de un régimen democrático que implica un cambio de mentalidades e interacciones. Esto significa que el cambio en el uso y manejo de la información pública estatal va mucho más allá que un problema meramente de corte administrativo, en el procesamiento de información y su puesta a disposición del público. Al contrario, la transformación aludida implica que la idea misma de la información pública y sus posibles usos ha cambiado, en todos los órdenes de la vida pública, con leyes que lo regulen o no. La transformación cultural atañe ciertamente a instituciones políticamente dispuestas y materialmente listas para hacer disponible la información, pero también, y quizá de manera preponderante, una sociedad dispuesta y capaz de participar en la vida política de una manera más activa y responsable, consciente de un nuevo instrumento a su disposición en la toma de decisiones públicas. De poco serviría la información disponible, si la sociedad no comienza a utilizarla para una nueva dinámica en las relaciones entre gobernado y gobernante.

Parte de los obstáculos para acelerar el cambio de cultura tiene que ver con un mal entendimiento respecto a los efectos que produce el contar con información transparente y disponible. Confusión que propicia conductas de resistencia al cambio y de perseverancia en cuanto a tradiciones laborales, como si el contexto institucional fuera el mismo. La información accesible no debilita el actuar de los poderes, al contrario, lo fortalece, bajo una concepción democrática del ejercicio del poder y de la naturaleza y funciones de los órganos de poder. En otras palabras, es cierto que la apertura informativa era un riesgo para el actuar de instituciones autoritarias que no contemplaban de manera alguna compartir el proceso de toma de decisiones, pero claramente esta situación se transforma radicalmente en instituciones democráticas las que sujetan su actuar a la aprobación pública. Es la aprobación pública y la participación ciudadana, en mayor o menor medida, dependiendo del órgano del que se trata, la fuente de legitimidad y fortaleza de una institución democrática.

Sin embargo esta idea no ha quedado del todo clara en el ámbito judicial, donde existe una larga tradición de protección a la información en aras de una protección a la muy difícilmente lograda independencia judicial. Lo que está de por medio es el cambio de una cultura jurisdiccional que contemple de manera decidida a instituciones que surgen y se justifican por el servicio que prestan. Los Poderes Judiciales cuentan con una larga historia de sujeción y subordinación y se encuentran en un proceso intenso de transformación, pero es un proceso no inmediato que implica un cambio en las formas de entender y trabajar, por parte de sus integrantes y de cómo la sociedad los visualiza y los utiliza.

Si se entiende a las instituciones judiciales como instituciones de servicio y de control a los otros poderes, que por su naturaleza son más políticos (están sujetos a la lucha partidista), se puede entonces entender la muy necesaria apertura informativa como medio de buscar fortalecer sus vínculos con la sociedad. Por el contrario, la permanencia de Poderes Judiciales cerrados al escrutinio público genera dos grandes problemas a la democracia. Por un lado, se trata de una situación que acelera el problema de desconfianza que en última instancia incide en una crisis política de consecuencia inimaginables al ser necesarios, desde la óptica ciudadana, la búsqueda de mecanismos extra-estatales para resolver los conflictos.¹⁰ En segundo lugar, se trata de una situación en donde la institución jurisdiccional pierde capacidad de impactar el acontecer social y político, a través de un alcance muy restringido de sus resoluciones e interpretaciones del marco jurídico, es decir, ve menguada su capacidad no sólo como institución de resolución de conflictos, sino como órgano de control político.

Un Poder Judicial que logra establecer adecuados mecanismos de apertura informativa es un Poder Judicial que incide en la construcción de una cultura democrática participativa, que logra consolidar sus vías de legitimación, establecer un ágil canal de mejoramiento constante de su actuar a través de una mejora doctrinal y se convierte en una institución plenamente democrática, no sólo por lo que hace, sino porque también se suje-

10 Mecanismos que van desde la búsqueda de instituciones judiciales de otros países, o jurisdicciones supranacionales, a la búsqueda de mecanismos alternativos a las instituciones judiciales, tales como el arbitraje, o bien a fenómenos sociales que buscan el recurso a una justicia privada, por propia mano. Véase los trabajos de Prillaman, William C., *The Judiciary and Democratic Decay in Latin America. Declining Confidence in the Rule of Law*, Westport, CT, Praeger Publishers, 2000; Pásara, L., "El conflicto entre medios de comunicación y justicia", *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, 1(3), 2004.

ta a mecanismos de auditoría y rendición de cuentas frente a la ciudadanía y sus representantes sociales y políticos.

Los tres principios u objetivos que definen a las instituciones jurisdiccionales de occidente, independencia, eficiencia y acceso a la justicia,¹¹ se ven afectados por la variable de transparencia en el proceso de cambio cultural aludido. Un Poder Judicial que intenta fortalecer su independencia frente a los otros poderes públicos y frente a fuertes actores sociales, requiere necesariamente de otras fuerzas que lo protejan y éstas, necesariamente, son el respaldo y la confianza ciudadana. Es conocido que en las encuestas de opinión los jueces y las instituciones jurisdiccionales dejan mucho que desear en cuanto a la percepción que de ellos tiene la ciudadanía. En la encuesta sobre la cultura de la Constitución, levantada en 2003 por el Instituto de Investigaciones Jurídicas, en una evaluación del 1 al 10, donde 10 es la calificación más alta, los tribunales marcan apenas un 5.98 de aprobación.¹² Justamente a través de mecanismos de transparencia un Poder Judicial tiene la capacidad también de revelar a la sociedad las presiones a las que está siendo sujeta y los problemas por los que puede atravesar. Este sentido parece haberlo entendido un ex-presidente de la Suprema Corte de Justicia, quién repetidamente buscaba a los medios de comunicación para difundir una campaña de difusión para contar con un presupuesto más alto cada año, aludiendo a los fuertes requerimientos que el país tenía. Ese es el tipo de alianzas que se requieren en una democracia.

Por lo que toca a su eficiencia, la transparencia informativa abre canales de comunicación internos y externos. Todo tipo de proceso operativo requiere de información. Todo tipo de proceso de toma de decisiones requiere contar con los elementos necesarios de diagnóstico para poder efectuarse. En este sentido contar con auténticos sistemas informativos que logren dirigir la información necesaria al destinatario que lo requiere es un elemento que en la actualidad no existe con toda cabalidad en las

11 Prillaman, William C., *The Judiciary and Democratic Decay in Latin America. Declining Confidence in the Rule of Law*. Westport, CT, Praeger Publishers, 2000; Concha, Hugo A. y. Caballero, A., *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas: Un estudio institucional sobre la justicia local en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001.

12 Véase Concha, Hugo A., Fix-Fierro, Héctor, et al., *Cultura de la Constitución en México. Una encuesta nacional de actitudes, percepciones y valores*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Comisión Federal de Mejora regulatoria-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2004.

instituciones jurisdiccionales. En la mayoría de éstas, no existe sistemas de evaluación al desempeño judicial, no existen oficinas que produzcan estadística e información adecuada y detallada, no hay tampoco, en la mayoría de los casos, oficinas de atención al público y a los medios de comunicación que informen de todo lo que ocurre, o al menos de los más importante. En esta óptica la falta de transparencia, como dije no en todos, pero sí en la mayoría de los casos, está directamente relacionada con la incapacidad interna de contar con la información de manera oportuna y sistemática, más allá del problema de voluntad política por transparentar, que también existe en la lógica antes apuntada, de una tradición que está apenas transformándose. El contar con sistemas de información ayuda a una institución judicial a cumplir con su papel de mejor manera, ya que la información, en términos generales, contribuye a mayor precisión en la forma de tomar decisiones y emitir resoluciones, mayor control de sus propios mecanismos de gestión, mejor adaptación al entorno al conocer cuales son las principales necesidades así como los elementos más importantes de una crítica a la función realizada, mayor responsabilidad frente la ciudadanía y sus representantes políticos y sociales, mayor legitimidad, mayor eficacia, mayor eficiencia y un mejor desarrollo institucional.¹³

En lo relativo al acceso a la justicia, debemos entender este concepto de manera genérica y no sólo como la insuficiencia física de tribunales para llegar a todos los rincones del país. Un aspecto del acceso a la justicia radica, como es obvio, en el conocimiento de los tribunales y del rol que juegan, así como de sus procedimientos. En este sentido, hace falta un esfuerzo sin paralelo por actualizar pero sobre todo por simplificar nuestro ordenamiento jurídico. El formalismo que nos caracteriza hace que los procesos sean difíciles de entender y sobre todo de seguir. Pero justamente los Poderes Judiciales pueden empezar a luchar por esta causa utilizando a la opinión pública y exhibiendo los problemas que se generan para poder llegar a la población, más allá de un mero problema presupuestario y de tamaño de la institución. En el caso de poder contar con apoyos sociales de toda índole, desde una crítica bien fundamentada, a aportaciones de organizaciones no gubernamentales y difusión del trabajo realizado de manera sistemática por medios de comunicación, las judica-

13 Véase Binder, A. y J. E. V., “Los jueces y la información. Sistemas de información e instituciones judiciales en el marco de la reforma judicial”, *II Seminario Interamericano Sobre Gestión Judicial. La Información al Servicio del Gobierno Judicial*, San José de Costa Rica, CEJA, 2003 (donde se desarrollan con todo detalle cada uno de estos apartados), pp. 13-18.

turas contarían con nuevos recursos para luchar en contra de los elementos que precisamente hoy inhiben su desarrollo y una cabal utilización de su información, tales como la rigidez organizacional, el aislamiento, la existencia de estructuras autoritarias y con privilegios, las tradiciones y rutinas, la inestabilidad, así como la ignorancia y el desconocimiento.¹⁴

Igualmente es fundamental señalar que la transparencia de la información pública judicial es un pilar fundamental en la consolidación de un Estado de derecho por la manera en que esta actividad incide en las garantías de igualdad y de seguridad jurídica. La garantía de igualdad jurídica implica que ante casos similares se resuelvan de la misma manera. Esto lo sabremos sólo si ocurre, si conocemos, precisamente, cómo se resuelven los diferentes asuntos ventilados en los tribunales. Asimismo, el saber que esto ocurre, provee de una certidumbre la cual es el núcleo del principio de seguridad jurídica, al saber los criterios legales conforme a los cuales se aplica la legislación y se resuelven los distintos problemas.

Ahora bien, así como se han analizado las ventajas de la transparencia y se ha puesto de relieve que ésta se ha visto obstaculizada por inexperiencia, por un proceso de cambio cultural y de vencimiento de resistencias, así como de falta de eficiencia, también es importante señalar que la apertura judicial requiere, como sucede en muchos otros campos de actividad de protecciones para salvaguardar la operación jurisdiccional cuando se están valorando argumentos y pruebas, así como la obvia protección a la intimidad y derechos de los involucrados. La apertura informativa implica actividades y obligaciones a las instituciones jurisdiccionales pero también de obligaciones en los agentes que tienen la delicada misión de informar con precisión y objetividad. A partir de este tipo de protecciones es que surge el tema de regular con precisión los datos personales.

En México, al igual que en muchos países de América Latina, hemos observado ya el mal uso que se puede tener de la información (o incluso de la falta de ésta) en la aparición de los llamados procesos paralelos. Estos son reportajes que reproducen los hechos de un caso judicial pero que involucran tomar partido y resolver en los propios medios de comunicación. Frente a la desconfianza que producen las instituciones judiciales, y el gran alcance de los medios de comunicación, son éstos los procesos que realmente llegan al conocimiento del público, enfatizando la secrecía y cerrazón de las autoridades judiciales. Los riesgos que estos procesos

14 *Ibidem*, pp. 18-20.

presentan son muy graves, en lo que toca al daño, que de hecho es irreparable, sobre los involucrados en un juicio una vez que son exhibidos ante la opinión pública, o bien el daño que se le produce a la institución en una campaña de desprestigio o sobre el “mal” papel que está realizando, intensificando el proceso de desgaste y pérdida de confianza social.¹⁵ No obstante, es también cierto que la tentación periodística por dar a conocer los casos más escandalosos, aquellos que involucran a sujetos o instituciones conocidas, sobre los casos ordinarios, siempre estará presente. Es ilusorio pensar que los medios de comunicación van a hacer a un lado aquellas noticias que suelen tener más “impacto” noticioso o informativo, independientemente de si existe un nivel aceptable de ética periodística o no. Frente a esta inevitable realidad, las instituciones judiciales deben de actuar en consecuencia y ser los primeros actores interesados en proveer de información a los medios de comunicación a efecto de deslindarse de cualquier distorsión informativa. Esto implica que las judicaturas deben de entregar esta información a los medios de la manera más completa posible, en lenguaje accesible y sencillo, así como en el tiempo oportuno que los medios requieren para informar.

En breve, lo que el país requiere son Poderes Judiciales más fuertes, más autónomos en base a sus vínculos sociales, pero simultáneamente más responsables a través de la participación ciudadana que les exija más y mejor trabajo, así como también que los defienda frente a posibles riesgos de manipulación o sometimiento indebido. Pero de la misma manera, requerimos de medios de comunicación responsables y preparados para la buena información judicial, información que en principio es compleja y delicada. Sin duda, esto apunta a una obligación doble, por mejorar la justicia en nuestro país. Resulta por tanto necesario analizar la manera en la que los Poderes Judiciales en México han trabajado en dirección a una información pública realmente disponible.

Frente a esta nueva idea sobre la información pública estatal, no hay directrices preestablecidas que ayuden a las instituciones judiciales a dar los pasos necesarios, como tampoco guías que orienten a las organizaciones y a los individuos en el nuevo papel que pueden jugar. En este sentido, resultará conveniente y útil acogernos a los parámetros ya planteados

15 Véase Gregorio, C., “Transparencia en la administración de justicia y acceso a la información judicial”, *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, 1(2), 2003; Pásara, L., “El conflicto entre medios de comunicación y justicia”, *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, 1(3), 2004.

por la legislación en la materia tanto a nivel federal como a nivel estatal, cómo se hace en los subapartados respectivos, si bien, como veremos, la propia legislación presenta dificultades que han provocado reacciones inconvenientes en la manera de regular la protección y la apertura informativa por parte de los Poderes Judiciales. Asimismo, será importante también analizar la manera en que la Corte, en su papel de órgano interpretador de la Constitución, ha intentado precisar en cuanto al alcance del significado del llamado derecho a la información que consagra, desde 1977, el texto constitucional.

1. *Realidades, mitos y desafíos del acceso a la información judicial en México: el Poder Judicial federal*

El Poder Judicial federal es una institución que ha sufrido una profunda transformación en las últimas dos décadas, pero especialmente, de manera muy notoria a partir de las reformas de 1994-1995. Sin entrar en detalles que excederían con mucho las intenciones de este trabajo,¹⁶ cabe mencionar que dichas transformaciones, significaron, en términos generales, la profesionalización y especialización del trabajo jurisdiccional. La creación de un órgano de gobierno (el Consejo de la Judicatura), a partir del cual todo lo relativo a nombramientos, carrera judicial, adscripciones, disciplina y remociones de jueces y magistrados federales, quedó fuera del quehacer del máximo órgano jurisdiccional, el cual a su vez se perfeccionó como un tribunal de control constitucional, trajo como consecuencia mejores resultados en sus funciones. Los órganos jurisdiccionales federales lograron mejorar en cuanto al número de casos que resolvían, en

16 Sobre los contenidos de la importante reforma judicial de 1994-1995 véase Editores, “«Liberalismo contra democracia»: Recent Judicial Reform in Mexico”, *Harvard Law Review*, 108, junio de 1995, pp. 1919-1936; Fix-Zamudio, H. y J. R. C. D., *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995; Cossío Díaz, J. R., *Jurisdicción federal y carrera judicial en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996; Domingo, P., *Judicial Independence: The Politics of Supreme Court Judges in Mexico*, Latin American Studies Association, 1997; Finkel, J., *The Politics of Mexico 1994 Judicial Reform*, Latin American Studies Association, 1997; González Domínguez, María del Refugio y López-Ayllón Sergio, transiciones y diseños institucionales, *El Poder Judicial*, Fix-Fierro, Héctor (ed.), México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1999; Concha, Hugo A. y Caballero, J. A., *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas: un estudio institucional sobre la justicia local en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001; Fix-Fierro, Héctor, *La reforma judicial en México, ¿de dónde viene?, ¿hacia dónde va?*, documento de trabajo, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2002, p. 43.

cuanto al rezago existente, en cuanto a tener personal apto y preparado, en incluso en lo tocante a crecer más y controlar la disciplina de los integrantes de la institución.

Estos importantes cambios acarrearón una nueva forma de procesar y manejar información, si bien esta información se utilizó para cumplir con las nuevas tareas de los órganos especializados y no como una manifestación de una nueva institución que buscaba recrear sus relaciones con la sociedad. En otras palabras, la reforma al Poder Judicial de 1994 aunque se tradujo en una forma distinta de generar y procesar información, no conllevó una nueva concepción de su utilidad y sus destinatarios.

La información del Poder Judicial federal hasta hace pocos años se producía para satisfacer las necesidades de una institución que formaba parte de un régimen con controles políticos significativos. La información pública en ningún caso era concebida como un elemento para ponerlo a disposición de la sociedad, al menos no en la mayor parte de los casos de interacción entre el Estado y la ciudadanía, sino por el contrario, simplemente para satisfacer las necesidades de funcionamiento institucional, con amplias áreas de secrecía y control. En el caso judicial en particular, la información requerida para el funcionamiento de la institución implicaba, necesariamente, proveer de la información necesaria a la partes durante algún juicio (y aun en estos casos la información que se proveía era limitada y con frecuencia materia de abuso por parte de los oficiales judiciales), así como el proveer de información general sobre el actuar de la institución durante un informe anual que presentaba el presidente de la Corte a los otros poderes públicos y a los medios de comunicación. Este informe se caracterizaba por su tono positivo en cuanto a los logros, poco autocrítico, y sobre todo muy general en cuanto a sus contenidos. Adicionalmente, la información judicial se llegaba a destinar a otros actores (altos funcionarios o actores sociales con poder), al margen de lo que se suponía establecía una correcta concepción de la independencia judicial.

La tradición de informar incorrectamente, o de informar tan sólo lo suficiente continuó hasta hace cinco años, en que la institución emprendió algunas acciones que claramente revelaban la conciencia por parte del órgano superior encargado de tomar las decisiones, el pleno de la Suprema Corte de Justicia, que la democratización también afectaba el funcionamiento del Poder Judicial federal en sus relaciones con la sociedad. Como afirmara la ministra Olga Sánchez Cordero en diciembre de 2002, “La

información generada en el Poder Judicial de la Federación durante mucho tiempo se caracterizó por un hermetismo casi sepulcral... Afortunadamente esa situación ha desaparecido para siempre. Hoy vivimos tiempos nuevos; pero precisamente por ello debemos encontrar nuevos caminos de interacción con la sociedad”¹⁷

En efecto, la afirmación de la ministra es certera, en comparación con lo que sucedía hace tan sólo algunos años. Tratemos de enlistar los principales medios de transparencia informativa hoy en día existentes, junto con las carencias y deficiencias que estos aún presentan:

1. El Poder Judicial de la Federación publica en el *Diario Oficial de la Federación*, información que tiene que ver con los nuevos órganos que se abren, los salarios, puestos e información relativa, lo que cumple con una obligación legal y no una necesidad informativa, a pesar de lo mucho que este punto se ha querido promover como un medio de difusión pública y masiva.
2. De la misma manera continua con el informe anual de la Presidencia, el que resulta a todas luces insuficiente como fuente de información por la larga periodicidad que contempla, así como por el tamaño de la institución, que hace inviable el análisis detallado, ni siquiera en los anexos. El Poder Judicial de la Federación ha avanzado de manera significativa publicando la mayoría de sus sentencias (no así de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito o de sus Juzgados de Distrito) tanto por medios impresos, en resúmenes del *Semanario Judicial de la Federación* (publicación que en realidad es mensual), y en algunas sentencias, consideradas como sobresalientes, en medios electrónicos.
3. Asimismo, se publica electrónicamente el esquema general de organización e información general sobre las funciones y estructura de la institución. No obstante, hace falta mucha información precisa tanto por órgano jurisdiccional, como en lo relativo a adquisiciones, contrataciones, auditorías, etcétera.

17 Palabras de la ministra con ocasión del seminario “Acceso a la información del Poder Judicial”, celebrado en el Instituto de Investigaciones Jurídicas, diciembre 5 de 2002. Para referencias detalladas ver el artículo donde transcribe sus palabras; Sánchez Cordero, O., “La transparencia de los jueces. Algunas notas sobre el acceso a la información pública en el Poder Judicial de la Federación”, *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, 1(2), 2003, pp. 195-205.

4. En la actualidad, la judicatura federal además cuenta con diversos programas de difusión y extensión, a través de los cuales da a conocer sus labores y publica múltiples instrumentos, libros y publicaciones periódicas, que contienen desde análisis académicos especializados, hasta las actividades más importantes que se llevan a cabo. La importancia de este rubro es enorme. El problema es que se trata de información ocasional y no sistemática (aunque existan muchas publicaciones y actividades, el criterio para publicar o para celebrar alguna actividad es de la institución sin contemplar necesidades del público).
5. El Poder Judicial federal ha avanzado de manera importante en la voluntad para cambiar sus relaciones con la sociedad, pero estos esfuerzos y esta voluntad no han sido suficientes. Por citar un importante ejemplo, el Poder Judicial federal logró, a través de avances tecnológicos, desarrollar, en los años que corren a partir de la reforma, un sistema automatizado de registro y distribución de sus asuntos.¹⁸ Este sistema conocido como *Sistema Electrónico de Administración de Documentación Jurídica* (SEADJ) es un sistema disponible para los órganos jurisdiccionales y el personal que en ellos trabaja, pero no cuenta con una consulta abierta y general. Las consultas públicas están limitadas en las propias áreas bajo supervisión de la institución.

A diferencia de otras instituciones judiciales del país, la falta de acciones en materia de accesibilidad informativa no puede ser justificada en base a obstáculos de tipo material tales como los costos que implica tomar acciones en esta campo o la falta de mecanismos de planeación en este rubro, la insuficiente estructura, la capacitación o la falta de calidad presente en las resoluciones. El Poder Judicial federal ha sido una de las instituciones más favorecidas presupuestalmente, en números reales, en la última década.¹⁹

No obstante los enormes esfuerzos y acciones llevadas a cabo, existe un clamor generalizado de que queda mucho por hacer. Esta demanda surge a partir de dos razones fundamentales: en primer lugar, las expectativas generadas por la aparición de la Ley Federal de Transparencia y Ac-

18 *Ibidem*, p. 200.

19 *Cfr.*, Presupuestos de Egresos de los años que van de 1996 a 2003.

ceso a la Información Pública Gubernamental de junio de 2002, que generó una reacción negativa en el desarrollo normativo de esta materia por parte del Poder Judicial federal y; en segundo término, la propia forma en que la Corte, como máximo órgano interpretador del derecho, ha explicitado los significados del derecho a la información.

A partir de estos dos análisis, queda claro que el Poder Judicial federal no ha querido avanzar más en materia de transparencia informativa, y, según lo que afirma el ministro José Ramón Cossío, pone en duda la existencia misma de un derecho fundamental en materia de información.²⁰

Veamos el primero de estos supuestos. En su último informe de labores, llama la atención la aseveración del ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia, Mariano Azuela, el 12 de diciembre de 2003, en el sentido de que “la aparición de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental no sólo generó multiplicación de trabajo, sino que restringió la apertura con la que se había desempeñado”.²¹ Este argumento no deja cabida a la confusión. El Poder Judicial federal, responsabiliza a Poder Legislativo de haber limitado sus esfuerzos en materia de transparencia, olvidando, su carácter de tribunal constitucional y como tal, su eventual capacidad para interpretar al detalle el texto de la Ley y de la Constitución al buscar un régimen democrático (artículos 3, 39, 40, 41), basado en el respeto y garantía de derechos fundamentales tales como el derecho a la información (artículo 6), y en una idea general de publicidad de los actos del Estado (artículo 16) y particularmente de los actos del Poder Judicial (artículo 94, 4to. párrafo).

Ahora bien, haciendo a un lado lo que parece más un pretexto que una contradicción de interpretación, es cierto que la mencionada Ley, analizada en distintos capítulos de esta obra, padece una deficiente técnica legislativa en relación con el Poder Judicial federal. Su origen y los necesarios acuerdos políticos que suscitaron su aprobación explican, pero no justifi-

20 Véase Cossío Díaz, J. R., “El derecho a la información en las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de México”, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, 2002, pp. 305-332.

21 Como una desafortunada casualidad en relación con el tema de transparencia, el texto íntegro del informe apareció en Internet a horas de haberse pronunciado, pero en la publicación oficial mensual de difusión del Poder Judicial: “*Compromisos. Órgano Informativo del Poder Judicial de la Federación*”, año 3, núm. 31, diciembre de 2003, p. 10; el tema de transparencia, de donde se obtuvo la cita, desarrolla más argumentos, en cuatro párrafos (cuarto, quinto, sexto y séptimo párrafo de la página) que no se contienen en el informe versión electrónica y que se puede estimar nunca fueron pronunciados por el presidente. Estos párrafos, hablan, en tono triunfalista, de los enormes logros y el carácter de “precursora” de la Corte en relación con el tema de transparencia.

can, esta regulación.²² Las principales fallas regulatorias de la Ley, en relación al Poder Judicial federal son las siguientes:

- La Ley, es de un ámbito esencialmente restringido en su cuerpo regulatorio, ya que se dirige a la administración pública, abarca como sujetos obligados a los otros dos poderes (artículo 3, fracción XIV) de una manera desigual revelando una muy deficiente técnica legislativa. Se trata de una ley *sui generis* ya que prescribe obligaciones al Poder Ejecutivo federal pero simultáneamente establece lineamientos generales obligatorios (y contradictorios como se analiza a continuación) a los Poderes Legislativo y Judicial.
- Una vez establecidos sus alcances (fijando como sujetos obligados a los tres poderes públicos) la Ley se olvida, salvo en algunas partes, del Poder Judicial; vuelve a mencionarlo, otra vez con una norma contundente en su artículo 8, al mencionar que “El Poder Judicial de la Federación deberá hacer públicas las sentencias que hayan causado estado o ejecutoria, las partes podrán oponerse a la publicación de sus datos personales”, para después crear una enorme confusión al aseverar en su artículo 14, fracción IV, que será considerada información reservada la constituida por expedientes judiciales en tanto no hayan causado estado.
- Esta tercera confusión de la Ley significa que la información judicial es propensa a ser considerada tanto confidencial como reservada. Reservada, puesto que la propia Ley así lo establece en los expedientes que sigan “vivos” o en trámite, y que no podrán (*sic*) darse a conocer sino hasta pasados doce años, por lo menos, o cuando hayan causado estado, o bien, cuando se cumplan los otras fracciones legales para considerar información reservada. Confidencial, puesto que se trata de datos personales, los que no podrán hacerse públicos sin autorización de los partes interesadas.

22 En la opinión del autor son dos los aciertos de este cuerpo normativo, los que, sin embargo, son aciertos políticos y no jurídicos. En primer lugar se trata de un cuerpo normativo que fue negociado y consensado con todos los actores involucrados en la materia, lo que le otorgó una gran legitimidad al ordenamiento. En segundo lugar, el hecho de haberse promulgado, aún con todas las deficiencias que claramente padecía, era un logro ya que se daba un primer paso que promovería mayores avances en la materia. Véanse las conclusiones de esta obra.

- La Ley remata dejando la capacidad a los Poderes Judicial y Legislativo para que en el ámbito de sus competencias regulen (en el plazo de un año a partir de la promulgación de la Ley) todo lo relativo a transparencia y acceso a la información pública (artículo 61).

Lo que ha sucedido podría haberse esperado en un esquema de reticencia y desconfianza judicial. La Ley, en realidad, lejos de obligar, es sólo indicativa en lo general; deja una serie de puertas a la interpretación del Poder Judicial para que clasifique como información reservada o confidencial cualquier cosa y para que lo haga de la manera en que así lo quiera. Una institución, como lo es el Poder Judicial federal, que nunca se ha involucrado con actores sociales para la toma de decisiones y establecimiento de lineamientos, ha procedido a clasificar su información y generar su organización para este fin de acuerdo únicamente a sus necesidades institucionales y no a requerimientos de la sociedad.

La primera acción del Poder Judicial federal fue la emisión de un Acuerdo (9/2003) del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que estableció los órganos, criterios y procedimientos institucionales para dar cumplimiento con la obligación de la Ley. En este acuerdo se detallan los órganos que tendrán a su cargo la responsabilidad de ordenar y clasificar la información, destacando, como máxima autoridad, una comisión creada por el ministro presidente y dos ministros más. Aunque se establecen los procedimientos en que los particulares podrán solicitar información, y los recursos de revisión (artículo 43 a 50 del Acuerdo), y de reconsideración (artículo 51), llama la atención que el máximo órgano jurisdiccional contempla actuar como juez y parte en materia de acceso a su propia información. Asimismo, hace suyas todas las posibilidades de información reservada de la Ley (correctamente, como sujeto obligado) y aquellas de información confidencial (por tratarse de asuntos con datos personales donde existe la obligación de protegerlos). Más aún, haciendo suya la fracción IV del artículo 13 de la Ley, de una sola vez clasifica en el artículo 42 del acuerdo todos los expedientes familiares y penales como información reservada ya que dicha fracción daba esa posibilidad a la información que pudiera “poner en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona”. Como tal, estos expedientes, aun habiendo causado estado, es decir, aun siendo definitivos, quedan fuera del alcance público por un periodo de doce años. Aquí el Poder Judicial francamente interpretó lo que le convino, ya que hizo caso omiso del artículo de la Ley

que presupone la finalidad de la misma, hacer pública la información gubernamental, y el propio artículo que buscaba establecer la obligación de hacer públicas todas las resoluciones definitivas de la justicia federal.

La recién creada Comisión de Transparencia y Acceso a la Información de la Suprema Corte de Justicia elaboró, el dos de junio de 2003, los lineamientos para la organización, catalogación, clasificación y conservación de la documentación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En estos lineamientos simplemente se traza todo el entramado institucional para que las unidades departamentales del Poder Judicial realicen la catalogación y clasificación de la información, y de cómo estas acciones fluyen y se revisan al interior de la institución, sin establecer obligaciones claras frente a la ciudadanía o recursos para la inconformidad de ésta. En breve, avanzó con detallados lineamientos técnico-burocráticos pero en lo absoluto en establecer nuevos contenidos del derecho a informar a la ciudadanía.

Tan sólo unos pocos días después, el doce de junio de 2003, el Consejo de la Judicatura Federal emitió un Acuerdo (30/2003), en donde prácticamente se repiten los fundamentos de organización y estructura que la Corte había adoptado para sí misma, copiando incluso los procedimientos de revisión y reconsideración del Acuerdo de la Corte.

Finalmente el no muy afortunado proceso de reglamentación de la información judicial se vio aún más afectado con un Acuerdo (13/2003) emitido por la Suprema Corte de Justicia el 15 de diciembre de 2003, en donde decidió, sin causa aparente, o por lo menos sin causa transparente a la ciudadanía, extender el periodo de doce años que se había establecido para los expedientes en materia familiar y penal a un periodo de 36 años, “en aras de lograr un equilibrio” entre el derecho a la información pública y el derecho a la intimidad de las partes de un juicio. Las probables razones que explican esta lamentable medida de opacidad informativa tienen que ver con los constantes embates de los medios de comunicación para una “apertura total” de la información judicial. Argumento, que como ya se mencionó y se detallará más adelante, es también totalmente insensato y carece de lógica bajo un presupuesto de intereses públicos y democráticos.²³ El colmo de esta situación es que este acuerdo sobre la transparencia informativa, fue tomado en una sesión privada en clara contradicción con el espíritu de la Ley de Transparencia y con lo establecido

23 Llama la atención la especial perseverancia que un medio de comunicación impreso al hacer parte de su agenda el tema en contra del Poder Judicial federal, dejando entrever la posibilidad de interés específico de la empresa en el tema.

en el artículo 94 de la Constitución que busca que, como regla, las sesiones del Pleno de la Suprema Corte sean públicos.

Dentro de la narración de este proceso legislativo-regulatorio, es importante mencionar que el 14 de enero de 2003, en la inauguración de una destacada conferencia judicial sobre libertad de prensa en México, el ministro presidente, representante del Poder Judicial federal, reconoció la falta de avances reales en la materia y anunció la elaboración de un reglamento en la materia de transparencia informativa judicial en los próximos meses. Lo importante será ponderar si dicho ordenamiento realmente cambia su concepción sobre la información pública, y en general, sobre la relación de la institución con la sociedad.

En este mismo rubro, cabe mencionar que aun muchas de las obligaciones de la propia Ley Federal en cuanto a la información que debe ser transparente (disponible y pública en todo momento sin importar que haya solicitudes de acceso), no pueden considerarse como cumplidas o que el Poder Judicial federal haya cumplido a cabalidad. Si bien la información de estructura y organización, integrantes y funciones está disponible, no queda claro que lo mismo suceda con la información relativa a sueldos y remuneraciones (más allá que hayan sido publicadas en un diario oficial, como parte del proceso legislativo y no como cumplimiento de la obligación de transparencia), información detallada sobre el presupuesto asignado, los resultados de las auditorías practicadas, o bien la información concerniente a concesiones, permisos o autorizaciones otorgados, o la información completa relacionada con todo tipo de contratación. Este incumplimiento es válido tanto para la Suprema Corte de Justicia como para el Consejo de la Judicatura Federal y el resto de la judicatura federal.

Puede entonces resumirse que, a pesar de los avances y esfuerzos realizados, los objetivos de la legislación federal para contar con información judicial transparente no se dan, y aquellos para contar con procedimientos efectivos para proveer la información que la ciudadanía requiere cuenta con muchas reservas e impedimentos.²⁴ La normatividad interna, por otra

24 La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental plantea una distinción interesante que establece dos formas para que la ciudadanía tenga a su alcance la información estatal, la transparencia y los mecanismos de acceso. Lo que se considera transparente será toda aquella información que los órganos estatales deben de poner de manera permanente en medios de información, impresos y electrónicos, para la consulta de cualquier persona. Lo que se considera accesible, es aquella información que por su cantidad, complejidad, o detalle no es susceptible de estar sistemáticamente al alcance, pero la que se puede obtener mediante un proceso frente al propio órgano estatal que cuenta con la información.

parte existente está diseñada para satisfacer necesidades internas y legislativas pero no para prestar un servicio social. Por si esta situación no fuera ya problemática, resulta injustificable el criterio de autoridad establecido para reservar información y para decidir los recursos ciudadanos. Lo que se produce se antoja paradójico, proviniendo de la institución judicial, ya que crea una situación de indefensión jurídica frente a lo resuelto por los órganos encargados, que son los mismos, en última instancia, que negaron la información o bien que la clasificaron de una manera u otra. Quizá lo que hay que cuestionar es la idea de que el Poder Judicial quede obligado para cumplir con un derecho constitucional a partir de una ley reglamentaria. En teoría, debería la propia judicatura, de cumplir con este derecho y hacerlo cumplir a todos los órganos sin necesidad del esfuerzo legislativo-administrativo que implicó la Ley que se comenta.

Esta situación es explicable en tanto que el otro camino transitado por el órgano judicial federal, en su calidad de tribunal de control constitucional, interpretando el texto de la propia Constitución en los casos concretos, tampoco ha sido muy afortunado.

A pesar que el derecho a la información fue incluido en la Constitución mexicana desde 1977,²⁵ en el artículo 60., este derecho nunca tuvo oportunidad de ser desarrollado amplia y oportunamente mediante una interpretación del órgano jurisdiccional. Por el contrario, la interpretación de este derecho ha sido larga, accidentada, poco clara y hasta contradictoria. Justamente, al no haberse desarrollado de manera contundente, estableciendo una forma de entender y practicar este derecho, es que, en 2002, veinticinco años después de haberse creado, fue necesario dictar una ley reglamentaria y crear una estructura administrativa que lo desarrollara y que obligara a todos los poderes estatales, en una lógica legislativa que pudiera ser cuestionada en su constitucionalidad.²⁶

En un artículo de 2002, el ministro Cossío Díaz, describe toda la evolución que sufrió el derecho a la información, a partir de su establecimiento en 1977, y sus progresivas interpretaciones.²⁷ El derecho en cues-

25 Artículo 60. constitucional: “La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado”.

26 Los cuestionamientos que se antojan más evidentes son en torno al principio de división del poder y en cuanto al principio de legalidad que es sustento de toda obligación para un poder público, así como en cuanto a la naturaleza del órgano intérprete de la Constitución.

27 Véase Cossío Díaz, J. R., “El derecho a la información en las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de México”, *Anuario de derecho constitucional latinoamericano*, 2002, pp. 305-332.

tión primero, en el año de 1985, fue directamente asociado como un derecho social ligado a los partidos políticos, una prerrogativa de los mismos para expresar su opinión. La razón de esta interpretación no es del todo complicada; la Corte intentaba servir a la voluntad del Ejecutivo que había enviado todo un paquete de reforma constitucional, cuyo materia central era la reforma política, donde se otorgaban prerrogativas a los partidos políticos, especialmente a los de oposición. El establecimiento del derecho de la información fue entonces entendido como ligado a la misma voluntad política, independientemente de lo que establecía su texto.²⁸ En esta primera interpretación se negaba el derecho como una garantía individual, y se acababa por restringir, como había sucedido siempre, el derecho a la información al derecho de petición del artículo 8o. constitucional, el cual además, se cumplimentaba simplemente con una respuesta formal de la autoridad. El derecho a la información era un mecanismo vacío, sin sentido para los ciudadanos.

En el año de 1996, con motivo de la terrible matanza ocurrida en El Vado, Aguas Blancas, Guerrero, la Suprema Corte de Justicia investigó los hechos, de conformidad al artículo 97 constitucional y en su informe, al referirse a las acciones del entonces gobernador de Guerrero, la Suprema Corte de Justicia redefinió el derecho a la información como “un derecho básico para el mejoramiento de la conciencia ciudadana y que contribuirá a que ésta sea más enterada, vigorosa, y analítica”.²⁹

A partir de esa reconsideración, en la forma de una opinión, la Corte consideró en un amparo subsecuente en 1997, el derecho a la información como una garantía individual, si bien no tuvo muy claro la existencia del derecho debido asociado con la obligación de la autoridad promovente en dar información veraz, ya que una interpretación restrictiva de la Corte implicó que la autoridad cumplía con la obligación de informar sin importar el contenido de la información provista.

La Corte, en amparos sucesivos en 1998 y en 2000,³⁰ no fue capaz de precisar el contenido del derecho, ya que confundió la garantía individual con los motivos que la propiciaron, así como con el daño que pudiera causar al quejoso, y no simplemente en razón al contenido mismo que este derecho tiene. De avanzar con una interpretación consistente y com-

28 *Ibidem*, pp. 309 y 310.

29 *Ibidem*, p. 314.

30 *Idem*.

pleta, el derecho a la información se volvería una realidad cotidiana que iría desplazando la necesidad de intervención administrativa, ya que las autoridades entregarían, por regla general, la información en todo momento y a toda solicitud.

Sin embargo esto no ha sucedido ya que la Suprema Corte de Justicia, supremo órgano del Poder Judicial federal e incipiente Tribunal Constitucional del país, tampoco pudo darle vida al derecho a la información a través de una interpretación y determinación de sus contenidos como derecho al alcance de la ciudadanía que puede ser ejercido y protegido por las instancias jurisdiccionales sin necesidad de que mediara todo un aparato normativo, a través de la ley reglamentaria primero, y un aparato administrativo, después, representado por el Instituto Federal de Acceso a la Información, y todas la unidades de enlace en las dependencias estatales.

Las perspectivas para el futuro cercano son de un desarrollo en la materia, pero muy moderado, ya que difícilmente pueden esperarse grandes cambios en la manera en que el Poder Judicial federal contempla la información pública, si no hay variables o incentivos que contribuyan a ese cambio de mentalidad, más allá de la presión que la ciudadanía y las organizaciones y medios de comunicación ejerzan en este sentido, aun a través de un reglamento que se haga en la materia.

Lo que es importante destacar, es la necesidad de que la judicatura federal avance, pero con lineamientos claros sobre lo que la ciudadanía requiere como información pública, y aquello que debe de quedar protegido, por afectar los intereses capitales de la institución, o bien los derechos de terceros. Estos lineamientos no están desarrollados ni en el ámbito federal, ni tampoco, como se verá a continuación, en el ámbito local. Lo que debe intentar hacerse es plantear el qué, cómo y porqué de la apertura informativa, y no un simple intercambio de planteamientos irreconciliables.

2. Realidades, mitos y desafíos del acceso a la información judicial en México: los Poderes Judiciales locales

El centralismo y la vulnerable realidad jurisdiccional local constituyen un problema serio para la consolidación de los Poderes Judiciales como instituciones independientes y eficientes. Esta falta de consolidación es notoria, aunque en diferentes grados, en todo el país y se manifiesta en

todos los órdenes de sus actividades.³¹ La posibilidad de contar con judicaturas que conjuguen todas las variables necesarias para proveer de información confiable, sistemática, y oportuna no es sencillo. Estas variables son la voluntad política con el grado de autonomía necesario, la capacidad instalada de procesamiento y preparación de la información, utilizando la tecnología adecuada, así como el conocimiento necesario y una idea sobre la importancia del acceso ciudadano a la información pública.

Quizá es demasiado pronto para esperar que las judicaturas locales muestren avances en la materia. En realidad lo que está sucediendo en el país es una lenta evolución del derecho a la información pública siguiendo el modelo federal, bajo la batuta de las legislaturas locales. Para noviembre de 2003 en el país existía un total de 12 leyes locales (incluida la del Distrito Federal que se encontraba en un *impasse* político)³² y un solo acuerdo específico proveniente de un Poder Judicial para dar cumplimiento a las obligaciones de la Ley (caso del estado de Sinaloa).

La siguiente tabla ilustra a las entidades que cuentan con ordenamientos sobre transparencia hasta el mes de noviembre de 2003, así como sus fechas de promulgación. Como es posible advertir, diseñar ordenamientos en esta materia fue concebido en nuestro país a partir de la experiencia que se dio en el ámbito federal. Lo que llama la atención es que mientras que a nivel federal la legislación fue producto de una difícil pero importante negociación entre el gobierno y grupos de la sociedad civil, en las entidades federativas el ejercicio ha sido un esfuerzo únicamente de los gobiernos locales, y particularmente, como se demuestra en varias leyes, de alguno de los Poderes sin consultar a las otras entidades públicas. La tabla también menciona el artículo del ordenamiento en donde las legislaturas locales decidieron reglamentar el derecho a la información judicial.

31 Véase Concha, Hugo A. y Caballero, José A., *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas: un estudio institucional sobre la justicia local en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001.

32 El jefe de gobierno del Distrito Federal se había negado a otorgar el presupuesto necesario para dar vida al órgano ejecutor y supervisor del cumplimiento de la Ley, lo que otorgó que la Asamblea de Representantes del Distrito Federal interpusiera una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

<i>Estados</i>	<i>Leyes promulgadas</i>	<i>Incluye información judicial</i>
Aguascalientes	30 de julio de 2002	Artículo 1o.
Baja California Norte		
Baja California Sur		
Campeche		
Coahuila		
Colima	28 de febrero de 2003	Artículos 6o., 9o., VII
Chiapas		
Chihuahua		
Distrito Federal	18 de marzo de 2003	Artículos 1o., 3o., 4o., V
Durango	25 de febrero de 2003	Artículos 5o., V
Guanajuato	28 de julio de 2003	Artículo 3o., III
Guerrero		
Hidalgo		
Jalisco	20 de diciembre de 2001	Artículo 1o.
Estado de México		
Michoacán	2 de agosto de 2002	Artículo 1o., 5o., V
Morelos	11 de agosto de 2003	Artículo 4o., 8o., VI
Nayarit		
Nuevo León	20 de diciembre de 2002	Artículo 3o.
Oaxaca		
Puebla		
Querétaro	26 de septiembre de 2002	Artículo 1o., 3o., IV
Quintana Roo		
San Luis Potosí	17 de marzo de 2003	Artículo 1o., 4o., III
Sinaloa	23 de abril de 2002	Artículo 4o., 5o., IV
Sonora		
Tabasco		
Tamaulipas		
Tlaxcala		
Veracruz		
Yucatán		
Zacatecas		

Fuente: (Villanueva, 2003).

	<i>Definición especial a transparentar</i>	<i>Información reservada</i>	<i>Información confidencial</i>	<i>Libertad para que judicatura organice</i>
	No	Todo expediente	No	No
	Resoluciones firmes	Expedientes en proceso	Artículo 26	Facultad reglamentaria, artículo 3o. transitorio
I	No	Expedientes en proceso	Artículo 25	No
	No	Expedientes en proceso	Artículo 23	Facultad reglamentaria, artículo 3o. transitorio
	Resoluciones firmes, potestativo	Expedientes en proceso y lo que determine	Artículo 12	No
	No	Todo expediente	No	Facultad reglamentaria, artículo 2o. transitorio
	Fondo administración de justicia	Expedientes en proceso	Artículo 20, III	Facultad reglamentaria, artículo 3o., transitorio
	Estructura, presupuesto, fondo, resoluciones firmes	Expedientes en proceso	Artículo 54	Facultad reglamentaria, artículo 7o., transitorio
	Excepciona lo que esté en proceso	No	No	No
	Partes, datos del juicio, extracto de resoluciones (más trascendentales), fondo	Personal, Expedientes en proceso, víctimas	Artículo 17	Plazo para organizar, artículo 3, transitorio
í	Organigrama y retribuciones	Todo expediente	No	Plazo para organizar, artículo 4o. transitorio
	No	Expedientes en proceso	Artículo 22	Facultad reglamentaria, artículo 3o. transitorio

Ahora bien, de las doce entidades que para finales de 2003 habían regulado el derecho a la información, es fundamental analizar la manera en que habían regulado a los Poderes Judiciales. La tabla anterior muestra si los ordenamientos, genéricos como ya se mencionó, incluyen alguna definición especial de información judicial que debería de transparentarse, si existe una clasificación especial para información judicial como información reservada o confidencial, si la Ley prevé algún margen para que la judicatura reglamente su propia forma de transparentar y proveer de información, o bien si existe alguna obligación especial para las judicaturas.

En lo relativo al hecho de que los ordenamientos prevén alguna obligación especial para que cierta información judicial sea transparentada, llama la atención que sólo Colima repite la técnica federal en el sentido de mencionar expresamente que debe de transparentarse toda resolución firme; cinco judicaturas no mencionan nada en particular mientras que las restantes seis optan por transitar vías distintas; Guanajuato abre la posibilidad para que sea la propia judicatura la que decida o bien que sea por petición expresa de las partes; Michoacán, Morelos y San Luis Potosí expresamente señalan rubros que la judicatura debe hacer transparente; Nuevo León, utilizando una técnica una tanto confusa, establece en sentido negativo lo que debe informarse, es decir, excepciona lo que está en proceso (lo que la mayoría de los casos hacen al clasificar está información como reservada); y finalmente, Querétaro es la entidad que mejor provee de elementos para proceder, al innovar una técnica en donde enlistar qué debe de hacerse público, quiénes (partes y autoridades) intervienen en cada juicio, los datos fundamentales del juicio (hechos y datos del proceso), así como extractos de cada resolución que se da durante el juicio, con la salvedad de que la Ley dispone que esto se dará sólo en las resoluciones más trascendentales, dejando dicha decisión a la propia institución. En mi opinión, salvo por esta última parte discrecional, se trata de la fórmula más convincente, ya que avanza con propuestas concretas de establecer cuáles son las partes que se deben transparentar.

La mayor parte de las entidades que reglamentan el derecho, hacen la diferenciación en cuanto a la información judicial que debe ser considerada como reservada (sujeta a ser disponible pasado un plazo definido por la propia Ley), y aquella que debe ser confidencial (no disponible para proteger los datos personales ahí involucrados). Ocho casos recurren a la fórmula federal, en donde se reserva aquella información proveniente de expedientes en proceso, lo que parece una generalidad sin fundamento su-

ficiente (más Nuevo León, que de alguna forma ya lo había establecido en el rubro anterior); tres casos, Aguascalientes, Jalisco y San Luis Potosí llegan al absurdo de establecer generalidades en el sentido que todo expediente judicial, sin importar su estado, queda como información reservada, lo que constituye de hecho una auténtica negación a la transparencia judicial. Estos tres casos, al dejar la puerta totalmente abierta a que la información quede fuera del alcance público, no se preocupan en reglamentar lo que debe ser considerada como información confidencial.

No resulta sorprendente que siendo leyes que intentan reglamentar la actividad de todas las entidades públicas de la entidad, no dejen mucho margen de actividad a los poderes mismos para que hagan su propia reglamentación y procedan a organizarse como mejor les convenga, de acuerdo al modelo federal. En este sentido, cuatro casos no provén ninguna libertad para que las judicaturas organicen su propia estructura para brindar la información pública; dos casos dejan sentados plazos, no muy amplios, en los artículos transitorios, para que dispongan de lo necesario y; seis casos establecen esta facultad reglamentaria también en artículos transitorios. De éstos, cinco son importantes puesto que la Ley estableció la disposición genérica para que los expedientes en proceso quedaran reservados, pero serán las judicaturas las que establezcan las modalidades en particular a partir de reglamentos o acuerdos generales.

Llama la atención que sólo Sinaloa, de las ocho con la obligación de reglamentar, ha seguido esta obligación y en dos acuerdos del Pleno del Supremo Tribunal de Justicia, del veintidós de abril y del ocho de mayo de 2003, el Poder Judicial reglamentó con detalle lo que debe ser información disponible, aquella que debe ser considerada como información reservada y confidencial, los órganos de la Judicatura a cargo de proveer de esta información, los procedimientos a seguir para solicitar información y los recursos en contra de las decisiones tomadas.³³ En este caso y a pesar de la oportuna reglamentación, resulta lamentable que las posibles reservas determinadas en los acuerdos hacen factible que, prácticamente toda la información jurisdiccional pueda, eventualmente, ser considerada como reservada. Una vez más, es perceptible una cautela y precaución desmedida por parte de la judicatura para poner información jurisdiccional a disponibilidad de la ciudadanía. Las protecciones están bien diseñadas pero el ámbito de cobertura es demasiado amplio.

33 Véanse los acuerdos publicados en *El Estado de Sinaloa*, periódico oficial de la entidad.

La falta de seguimiento por parte del resto de las judicaturas del país implica dos cosas. En los casos donde la Ley ya existe y obliga a las judicaturas (siete, sin contar a Sinaloa), es perceptible que las instituciones no han tenido la voluntad para cumplir con el mandato legal, dejando en estado de indefensión absoluta a la ciudadanía quién puede, en principio, acudir al órgano administrativo, pero que deberá acudir, en última instancia a la propia judicatura para demandarla en su incumplimiento, situación que raya en lo absurdo.

Por lo que toca al resto de las judicaturas del país, estas instituciones deberían de avanzar en la reglamentación propia sobre su información y no esperar a que los otros poderes decidan como debe de hacerlo. Lo que es perceptible es una falta de creatividad para avanzar en un terreno que se puede caracterizar como importante e innovador en una nueva relación con la sociedad.

Más allá del problema de voluntad para transparentar la información, los Poderes Judiciales deben de llevar a cabo dos tareas que están relacionadas con su capacidad técnica:

- a) La relativa a dar a conocer su información, estableciendo la propia institución, con o sin control (legal o por parte de la institución administrativa responsable) lo que será dado a conocer y los criterios sobre lo que será considerada información reservada o confidencial y,
- b) La forma de desahogar los recursos o peticiones de información que la ciudadanía les formule.

En cada una de estas dimensiones, el problema técnico no es menor, pues se trata de contar con el conocimiento, así como la capacidad humana y tecnológica para responder a los requerimientos sociales. El panorama existente revela las complicaciones todavía existentes en este terreno: Con excepción de 4 tribunales en el país, todos los Poderes Judiciales dan a conocer información básica respecto a su estructura en Internet; todos cuentan con al menos una publicación, normalmente conocido como *Boletín Judicial*, donde dan a conocer los principales cambios y las principales resoluciones y criterios adoptados por las Salas del Tribunal Superior de Justicia y del Pleno; sólo 14 de estas instituciones cuentan con otro órgano de difusión, normalmente una revista, donde publican ensayos, noticias e información que consideran de interés general para los miembros de la institución y, finalmente; todos cuentan con informes anuales, medios donde suelen dar a conocer su estadística básica.

Los informes anuales, como ya se apuntó, tienen problemas importantes ya que se trata de ejercicios muy largos en su periodicidad y que no cubren toda la información relevante de las judicaturas con detalle. Esto se ejemplifica claramente con la siguiente tabla, la que, a partir de los informes que fue posible recabar en 2003, se hizo un ejercicio clasificatorio para ver el tipo de información que ahí se contiene.

La tabla en realidad es bastante clara en cuanto a el tipo de información que busca reflejar derivada de los informes. El problema de la información es claro. Las capacidades para producir la información son muy distintas y no es clara la utilidad y finalidad que toda esta información tiene. De ahí que se pueda apreciar información tan distinta, en los informes anuales de las judicaturas.³⁴

34 Los casos marcados con asterisco, sin registro, fueron aquellos de los cuales no fue posible obtener estos informes.

	Información estadística disponible								
	Presupuesto	Recursos humanos	Recursos materiales	Retribuciones	Carga de trabajo	Por órgano	Por materia	Organismos auxiliares	Concilia
orte* ur	Sí	Sí	Sí		Sí	Sí	Sí	Sí	
	Sí	Sí	Sí		Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
	Sí				Sí		Sí		
	Sí		Sí			Sí	Sí	Sí	
	Sí	Sí	Sí		Sí	Sí	Sí	Sí	
	Sí		Sí		Sí	Sí	Sí	Sí	
	Sí	Sí	Sí			Sí	Sí	Sí	
	Sí	Sí	Sí		Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
	Sí	Sí	Sí		Sí	Sí	Sí	Sí	
	Sí	Sí	Sí		Sí	Sí	Sí	Sí	
o	Sí	Sí	Sí			Sí	Sí		
	Sí		Sí			Sí	Sí		Sí
	Sí	Sí	Sí		Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
	Sí	Sí	Sí		Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
	Sí	Sí	Sí		Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
	Sí	Sí	Sí		Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
	Sí	Sí	Sí		Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
	Sí	Sí	Sí		Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
	Sí	Sí	Sí		Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
	Sí	Sí	Sí		Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
	Sí	Sí	Sí			Sí	Sí		
	Sí	Sí	Sí			Sí	Sí		
	Sí	Sí	Sí			Sí	Sí		
	Sí	Sí	Sí			Sí	Sí		
	Sí	Sí	Sí			Sí	Sí		
	Sí	Sí	Sí			Sí	Sí		
	Sí	Sí	Sí			Sí	Sí		
	Sí	Sí	Sí			Sí	Sí		
	Sí	Sí	Sí			Sí	Sí		
	Sí	Sí	Sí			Sí	Sí		
	Sí	Sí	Sí	Sí		Sí	Sí	Sí	
	Sí	Sí	Sí		Sí	Sí	Sí	Sí	
	Sí	Sí	Sí		Sí	Sí	Sí	Sí	
	Sí	Sí	Sí		Sí	Sí	Sí	Sí	
	Sí	Sí	Sí		Sí	Sí	Sí	Sí	
	Sí	Sí	Sí		Sí	Sí	Sí	Sí	
	Sí	Sí	Sí		Sí	Sí	Sí	Sí	
	Sí	Sí	Sí		Sí	Sí	Sí	Sí	
	Sí	Sí	Sí		Sí	Sí	Sí	Sí	
	Sí	Sí	Sí		Sí	Sí	Sí	Sí	

Lo que se puede apreciar en el trasfondo, es que el país esta experimentando un cambio importante en cuanto a las formas en que se concibe y se utiliza la información judicial. En algunas judicaturas es posible percibir que cada vez hay más información que se pone a disposición de mayores usuarios y para distintos fines, aunque subsiste un buen número de instituciones que con recelo guardan la información que producen.

La lógica de la información pública está transformándose. Lo que por muchos años obedecía a una racionalidad selectiva, altamente discrecional, ahora se torna a una lógica que requiere información confiable, amplia y en el tiempo adecuado, para cualquier persona que eventualmente la pueda requerir y no sólo para la autoridad o, en el mejor de los casos, para las partes involucradas.

Ahora bien, para poder establecer criterios o directrices sobre lo que resulta conveniente, en el delicado equilibrio entre fortaleza institucional, protección de información confidencial y responsabilidad informativa, hay que tomar en cuenta la multiplicidad de acciones que se llevan a cabo dentro de una institución jurisdiccional, y los distintos fines a los que éstas sirven. En ese sentido, podemos clasificar la información judicial en torno a:

- a) Distintos niveles de organización y jerarquía, con diversas atribuciones, lo que significa que no es lo mismo lo que hace el pleno de un tribunal, que lo que hacen sus órganos administrativos, sus salas de apelación que los juzgados de primera instancia o los juzgados menores.
- b) Distintos tipos de unidades jurisdiccionales por competencia, es decir, la materia que trata cada órgano jurisdiccional es distinta y distintos son, consecuentemente, los valores e intereses que se protegen en cada caso. Con frecuencia se citan los asuntos familiares o penales como aquellos en donde los asuntos más delicados están en juego, y por lo tanto que requieren de mayor protección.
- c) Distintos tipos de actividades institucionales, ya que no es lo mismo las actividades propiamente jurisdiccionales que aquellas administrativas, o bien aquellas de organización para que el tribunal puede funcionar, ya sea como las necesarias para reclutar gente y capacitarla o bien para que entre en contacto justamente con la sociedad a la que se debe.

Estos criterios generales deben ser considerados al momento de decidir lo que se debe poner a disposición pública, el cómo hacerlo, los tiempos, así como las protecciones necesarias para cada caso.

Finalmente, es importante, si bien de manera breve, analizar lo que ocurre en materia de información judicial, en otros países del mundo.

III. UN VISTAZO COMPARATIVO

De manera general podemos decir que existen dos maneras en que el derecho a la información se vuelve una realidad para las sociedades democráticas. Uno, por el que México no pudo transitar, consiste en la determinación de su contenido a través de interpretación judicial para que sea protegido cuando su ejercicio no es respetado. Esta interpretación tiene la enorme ventaja de que el derecho no requiere de un aparato administrativo especial para supervisar su cumplimiento, sino que la ciudadanía, de manera cotidiana busca su cumplimiento y sólo en los casos de violación o incumplimiento por parte de la autoridad, el ciudadano acude a la justicia para reclamar la violación. Aun en estos casos, suele existir alguna dependencia o entidad que se encarga de supervisar el manejo informativo, especialmente de la administración y de fijar los criterios para la clasificación informativa. Hay que tener en cuenta que se trata de miles de toneladas de información en distintos campos y actividades y que su procesamiento no es una tarea sencilla.

Ahora bien, cuando este es el camino a seguir, la judicatura juega un papel doble, ya que es la última instancia para interpretar y proteger un derecho fundamental, pero al mismo tiempo se trata de una entidad pública que debe de brindar la información al igual que las demás. La pregunta que surge en esta forma de materializar el derecho a la información es ¿qué hacer cuando la judicatura no hace lo suficiente para transparentar o proveer del acceso informativo necesario a la ciudadanía?

Como puede percibirse, existe un problema en tanto que el juez es también una entidad que debe de cumplir. Lo que suele ocurrir es que las instancias judiciales están sujetas a una revisión por parte de los órganos de control internos de la propia institución, sean contralorías, auditorías o medios disciplinarios. Sin embargo, lo que es cierto es que se trata de un problema frente al cual no hay una respuesta predeterminada.

La otra forma de proceder para materializar este derecho, como el caso mexicano, es mediante la determinación del contenido de este derecho a

partir de interpretación legislativa, es decir, a partir del desarrollo que de este derecho hace una ley reglamentaria. Las ventajas de este sistema, a pesar del enorme costo que acarrea la estructura administrativa, es que se puntualiza toda una serie de obligaciones a seguir, tanto por la autoridad regulada como por el interesado en obtener información, propiciando mucha mayor precisión y certeza, así como también se le da forma a un órgano administrativo que supervisa el cumplimiento específico de este derecho, dándole mayor energía y relevancia, así como otorgando más recursos al ciudadano para exigir su cumplimiento antes de llegar y agotar la vía jurisdiccional.

El problema que presenta este sistema es el mismo en cuanto al órgano regulador, en el sentido que el propio Poder Judicial es quien queda a cargo de organizar, proveer de información, recibir y resolver los recursos de inconformes así como las quejas. Para evitar que la propia institución judicial sea juez y parte, existen la propuesta en el sentido de que el órgano especializado debería de actuar como autoridad final en la toma de decisiones, sea en lo relativo a la determinación de criterios para la clasificación de la información, o bien para recibir y desahogar los recursos cuando la información no haya sido otorgada. El problema que este sistema presenta es que la judicatura quedaría sometida a un órgano administrativo en la resolución de un conflicto claramente de naturaleza jurisdiccional. Otra posibilidad radicaría en el hecho de que el órgano especializado tuviera autonomía constitucional, y de esa manera se evitaría que el órgano jurisdiccional dependiera del poder administrativo.

En mi opinión este problema puede quedar resuelto de manera satisfactoria si la definición de este derecho a la información, como un derecho fundamental, se entiende como parte de la jurisdicción constitucional y en ese sentido no sería el órgano judicial federal propiamente dicho el que además resolviera un asunto de esta naturaleza, sino que lo haría el Tribunal Constitucional. Como en México es la propia Suprema Corte de Justicia la que asume esta función, queda de manifiesto que la actualización del juicio de amparo, medio jurisdiccional a través del cual se protegen los derechos fundamentales requiere de una actualización urgente. Es fundamental no sólo ampliar y simplificar la protección a los derechos fundamentales sino, como queda de manifiesto y no se ha terminado de entender en nuestro país, deben de quedar claramente diferenciadas las funciones de un tribunal constitucional y de la jurisdicción federal. Si la diferenciación aludida requiere de la creación de un nuevo órgano, o si se

continúa transitando en la consolidación de la Corte como tal,³⁵ es un asunto de menor importancia ya que lo que se debe de proteger de manera diferenciada es a la Constitución y sus partes, incluida de manera especial la llamada parte dogmática, es decir, a los derechos fundamentales.

A continuación, de manera muy breve y esquemática que de ninguna forma busca agotar una investigación comparada en la materia, es importante mostrar la manera en que la información judicial es accesible en otros países. Lo que intentamos responder de manera muy breve son las preguntas ¿qué partes de la información judicial deben ser accesible? ¿cómo lograr este objetivo? Como se señaló con anterioridad, cada una de estas preguntas responde a una lógica distinta. La primera, el *qué* se debe de hacer transparente, en realidad es una pregunta más política que técnica-jurídica. A este respecto, no obstante que la discusión parece hallarse estancada, en cuanto a posiciones irreconciliables (todo o nada de apertura), en realidad una análisis de los argumentos hechos en México, parecen apuntar a consensos que buscan abrir todo lo que se pueda sin dañar los derechos de las partes involucradas. La segunda pregunta tiene una gran importancia, puesto que es la que centra la discusión en hallar una verdadera técnica que comprometa los ideales de independencia con responsabilidad y que, sin embargo no ha sido planteada adecuadamente en México. Una vez definido lo que se debe y puede abrir al acceso público, lo importante se haya en *cómo* hacerlo, ya que de no proceder con las técnicas adecuadas, se corre el riesgo de no hacer disponible, efectivamente, la información. Por ejemplo si se diseña un mecanismo informático deficiente para proveer de información, esto equivale a no dar la información, ya que el resultado es el mismo: una ciudadanía desinformada del quehacer de las instituciones públicas.

1. *Estados Unidos*

En los Estados Unidos se ha recorrido el camino de un Poder Judicial comprometido con la defensa de los derechos de los ciudadanos. Esto ha significado que es la judicatura la que en último momento tiene a su car-

35 El constitucionalista Jorge Carpizo ha propuesto que se debe de crear un Tribunal Colegiado Central, que se encargue de los asuntos de la jurisdicción federal y de esa manera la Corte se perfeccione como tribunal constitucional. En mi opinión es una discusión más política y retórica que jurídica, ya que vale lo mismo crear un tribunal sobre la Corte que un tribunal por debajo de ésta. Lo importante es la diferenciación de funciones.

go el delicado papel de ordenar que una institución entregue información a la ciudadanía. La aportación más importante en este sentido ha sido, sin lugar a dudas, el desarrollo doctrinal que, la Suprema Corte de Justicia, ha hecho a partir del llamado derecho a la intimidad de las personas.³⁶ A través de este derecho el Poder Judicial ha creado criterios sobre lo que debe hacerse público y lo que debe de protegerse, de manera equivalente a lo que en otros países se ha cuidado a través de la llamada información confidencial que busca justamente proteger los derechos de los individuos.

Por lo que toca a la información judicial que es disponible, vale aquí decir que a contrario de lo suele pensarse, los tribunales cuentan con una gran discrecionalidad para restringir el acceso informativo. A pesar que existe un precedente judicial de la Suprema Corte de Justicia en el sentido de establecer como principio general que el público goza de un derecho del *common law* para acceder a la información judicial de los expedientes,³⁷ no es accesible al público la información que la legislación, federal o local, ha dejado fuera del alcance ciudadano, pero además la que los propios tribunales, en cada caso, deciden proteger del acceso público por consideraciones que tienen que ver con el posible daño en la vida de las personas involucradas, los derechos de privacidad de los individuos y la seguridad pública.³⁸ Ahora bien, lo que la Ley federal ha establecido es que, a pesar de los sellos de privacidad que los jueces pueden ordenar, la regla es que los procedimientos judiciales son públicos, y que los acuerdos de los juzgados también son considerados registros públicos. Los jueces pueden llegar a ordenar, de acuerdo con la ley, cerrar el acceso a expedientes completos, pero de ninguna manera a todo el archivo judicial.³⁹ Más aún, los tribunales federales han sido especialmente cuidadosos en evitar que existan archivos duales, es decir uno de acceso público y uno secreto donde se guardan documentos particulares.⁴⁰

36 Véase González Alcántara, J. L., “Transparencia y acceso a la información judicial”, *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, 1(2), 2003, pp. 67-82; Gregorio, C., “Transparencia en la administración de justicia y acceso a la información judicial”, *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, 1(2), 2003.

37 *Nixon vs. Warner Communications Inc.*, 435 U.S.

38 González Alcántara, J. L., “Transparencia y acceso a la información judicial”, *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, 2003, 1(2), pp. 67-82.

39 De acuerdo con la *Classified Information Procedures Act*, Rule 5-4.

40 Christensen, D., “Federal Judiciary Court Secrets”, *Daily Business Review*, Miami, 2003, página principal, A14 y A16.

Lo que sí existe en Estados Unidos es una enorme oferta de servicios, públicos y privados, para proveer de información judicial. Los avances tecnológicos han ayudado a que exista esta oferta de todos aquellos casos en donde no existen restricciones. Los casos, en la mayoría de la ocasiones son puestos a disposición pública a partir de motores de búsqueda electrónicos, lo que obliga a que sólo aquellos que conocen el número de expediente o los datos del juicio pueden acceder a esta información. En la mayor parte de los servicios privados, se trata de empresas que venden su servicio para proveer de la información necesaria. En ocasiones, la tenacidad y persistencia de actores específicos para que exista una apertura indiscriminada parecería tener por objetivo este tipo de negocios.

La investigación realizada nos mostró un total de 60 lugares de acceso público a sistema de administración de casos en los Estados Unidos, a nivel local. De estos, absolutamente todos requieren los datos de entrada. En realidad este tipo de acceso es público, pero restringido. Se trata de la automatización de los listados, de acuerdos y listas de casos que se ventilan en los tribunales.⁴¹ Esta información en realidad también es pública en México, con la diferencia que la falta de recursos tecnológicos no ha hecho posible que se encuentren en medios electrónicos. El avance es real, tratándose de mayor acceso a la ciudadanía que puede utilizar una computadora, pero desde una perspectiva de mayor apertura es relativa, ya que la información que se ofrece es la que se pone a disposición en los estrados de cualquier tribunal.

Lo que también existe de manera muy desarrollada en los Estados Unidos es una auténtica profesionalización de los funcionarios judiciales para hacer frente a los medios de comunicación pero, sobre todo, de los periodistas encargados de las fuentes judiciales para reportar con sencillez, claridad, precisión y sistematicidad las labores jurisdiccionales.

2. América Latina

Los países de América Latina presentan una variedad de elementos dignos de analizarse con más detalle. Lo que vale la pena resaltar es que la mayor parte de los países de América Latina, incluido México, han hecho patente su compromiso por avanzar en el tema. En la *VII Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supre-*

41 Véase <http://www.ncsc.dni.us/NCSC/TIS/TIS99/PUBAS99/PublicAccesslinks.htm>

mos de Justicia, 22 cortes y tribunales de la región elaboraron una declaración hacia la total transparencia en la información de resoluciones judiciales y en el manejo de los recursos públicos.⁴² En los distintos foros y seminarios académicos donde las judicaturas suelen asistir, es común escuchar los compromisos y argumentos a favor de la transparencia. No obstante son sólo algunos países, entre ellos Colombia, Chile y Costa Rica los que han dado pasos importantes en mejorar decisivamente sus formas de informar a la ciudadanía.

Por lo que toca a Colombia,⁴³ llama la atención que se trata del país cuyo Consejo Superior de la Judicatura obtuvo el primer puesto dentro de las entidades del sector de seguridad y justicia, en la evaluación que le aplicó Transparencia Internacional, con una calificación de 76/100. Lo que este país, ejemplar en materia de transparencia judicial, hace en materia de accesibilidad de la información, es establecer una consulta generalizada a sentencias y providencias ya ejecutoriadas, lo que es equivalente al difundido criterio mexicano de hacer transparentes las resoluciones que hayan causado estado. Toda providencia, es decir todo acuerdo tomado por la Corte constitucional pueden ser consultado por cualquier persona, si bien es posible que los magistrados omitan nombres y circunstancias que permitan identificar a las partes. Asimismo es posible la consulta generalizada de las actas de sesiones de corporaciones judiciales, con excepción de las de carácter disciplinario interno, y los expedientes en archivos.⁴⁴

Por lo que toca al controvertido asunto de la apertura de expedientes judiciales, el caso colombiano también es interesante pues establece una apertura selectiva. Los expedientes judiciales sólo pueden ser examinados por funcionarios públicos en ejercicio de sus atribuciones y con motivo de ellas, por abogados involucrados oficialmente en el juicio, por las partes, por personas designadas en cada proceso y por los dependientes de los abogados inscritos o miembros de los consultorios jurídicos de éstos.

42 Si bien las acciones determinadas para llevar a cabo estos propósitos fueron muy generales. En materia específica de transparencia la acción número 4.1 establece “Mayor apertura a la información relativa a la administración de justicia y manejo de recursos, con transparencia y facilidad de acceso.” El texto íntegro de la declaración se encuentra en Sánchez Cordero, O., “La transparencia de los jueces. Algunas notas sobre el acceso a la información pública en el Poder Judicial de la Federación”, *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, 1(2), 2003, pp. 195-205.

43 Véase Arbelaez de Tobón, L., “Acceso a la información y transparencia en el Poder Judicial de Colombia”, *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, 2002, pp.11-51.

44 *Idem*.

Además, como elemento innovador y muy importante puesto que establece un incentivo a los abogados postulantes, el Consejo da una amplia difusión de la información relativa a cada juicio terminado, incluyendo las evaluaciones que el propio Consejo formula respecto a los abogados que intervinieron. Este es una fórmula muy interesante que bien pudiera ser imitada en nuestro país, como mecanismo para transparentar la calidad de los abogados que tienen a su cargo los juicios.

No obstante estos principios genéricos que constituyen importantes elementos de transparencia, el Consejo de la Judicatura colombiano establece una reserva genérica de 30 años para la jurisdicción familiar, como fórmula para proteger la intimidad, la honra y el buen nombre.

Las disposiciones en materia penal son especiales. Durante la etapa de investigación preliminar y durante el juicio, los expedientes sólo pueden ser consultados por las partes. Las autoridades pueden proporcionar a los medios de comunicación información sobre la existencia del proceso, sobre el delito que se investiga o imputa y en ciertos casos, los datos de las partes involucrados.

En el caso de Chile es engañoso ya que aunque por regla general los actos judiciales son públicos, existe un largo catalogo de restricciones.⁴⁵ En primer término la Constitución establece como casos de reserva las votaciones secretas de la Corte Suprema, relacionadas con el nombramiento de ministros; los acuerdos reservados del Consejo de Seguridad Nacional, o casos determinados discrecionalmente por el propio Consejo; los estados de excepción constitucional, y finalmente; la limitación a la información de cualquier juicio por consideraciones morales, de orden público o seguridad nacional cuando lo exija el interés de la vida privada de las partes. Estos casos son determinados por la autoridad judicial directamente.

En materia penal las restricciones aumentan, ya que las actuaciones pueden ser consultadas por cualquier persona salvo que el tribunal determine lo contrario bajo un periodo de reserva de cinco años. El tribunal puede prohibir que se divulgue información sobre testigos y a cualquier persona que viole tal disposición se le aplicará una sanción al igual que al medio de comunicación que divulgó la información. Las partes tienen igualmente prohibido hacer declaraciones o dar información a los medios

45 Véase González Pino, M., “El acceso a la información judicial en Chile”, *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, 1(2), 2002, pp. 83-111.

de comunicación durante el juicio. Cualquiera de las partes puede oponerse a que la prensa fotografíe o transmita una audiencia pública.

En materia civil, el juez cuenta con amplia libertad para decretar reserva en juicios de nulidad de matrimonio y de divorcio. Los procesos de adopción de menores también están sujetos a reserva, salvo que las partes pidan lo contrario. Los juicios para determinar la paternidad o maternidad son secretos.

Finalmente, de manera genérica, la Ley dispone que los magistrados y jueces tienen prohibido expresar o insinuar su parecer sobre los asuntos que conocen. Tienen prohibido dar entrevistas a la prensa. Los relatores (secretarios de juzgados) tienen prohibido dar a conocer acuerdos o sentencias antes de ser firmadas y publicadas.

Lo más interesante en este caso, es que la Ley determina lo que el Poder Judicial debe otorgar a los medios de comunicación, tal como las sentencias relevantes, las diligencias públicas, las opiniones sobre materias de interés, los nombramientos de ministros una vez llevadas a cabo, las visitas de políticos y otras personalidades, así como las instrucciones generales de la Corte Suprema.

En Costa Rica⁴⁶ también se encuentra muy regulado el acceso a la información pública. Por principio, son las sentencias definitivas la materia que está a disposición de cualquier persona. Éstas se encuentran en el Centro Electrónico de Información Jurisprudencial, donde físicamente cualquier persona pueda acudir para hacer consultas. Aunque el principio existe, la accesibilidad es limitada al exigir que la consulta sea hecha de manera física. Por disposición legal se da una amplia difusión de las sentencias de la Sala Constitucional en publicaciones y medios electrónicos.

Tratándose de expedientes judiciales, éstos sólo pueden ser revisados por abogados, estudiantes y egresados de derecho debidamente acreditados ante el tribunal.

En materia penal, el principio general establece que está prohibido divulgar la identidad de las partes. En materia de violencia familiar y alimentos, los expedientes son confidenciales y sólo pueden ser consultados por las partes y sus representantes. Pueden darse permisos especiales por el Consejo Superior del Poder Judicial. Llamen la atención los notables esfuerzos que el Poder Judicial de Costa Rica hace para contar con un

46 Véase Mora, M. L. P. y R. S. Z., “Informe sobre el acceso a la información en el Poder Judicial de Costa Rica”, pp. 137-162.

sistema de gestión judicial que provea de información necesaria tanto a la institución, como a los usuarios internos y externos.

IV. CONCLUSIONES

1. Existe un debate muy importante en México respecto a la transparencia y acceso a la información pública de los Poderes Judiciales, especialmente a partir del proceso de democratización, ya que el tema constituye uno de los mecanismos fundamentales para consolidar este tipo de régimen político. Es fundamental avanzar en el cambio de cultura autoritaria a una cultura democrática, en donde todos los actores aprecien el valor que tiene la apertura y transparencia informativa.

2. La transparencia informativa es un valor compartido en un Estado democrático. Interesa tanto a la sociedad como a las autoridades. De ahí que todo esfuerzo en este sentido sólo tendrá verdadero impacto si es realizado de manera conjunta entre los órganos del Estado y la sociedad. La transparencia judicial debe de transitar por la misma vía y no ser solamente un esfuerzo de la institución sin tomar en cuenta a la sociedad.

3. La transparencia a la información judicial no es igual que aquella perteneciente a otras entidades o poderes públicos en razón a la naturaleza particular de las instituciones jurisdiccionales. No se trata de instituciones representativas, ni sus decisiones están sujetas a consensos (salvo en el caso de los Tribunales Colegiados o Plenos). La rendición de cuentas de la institución debe de tomar en cuenta esta naturaleza del trabajo judicial y desarrollarse con los equilibrios y protecciones necesarios.

4. La apertura informativa judicial es una variable que está condicionada por la voluntad política de la institución, por el conocimiento del tema y el conocimiento de los procesos útiles para lograrla, así como por la estructura y capacidad, personal y tecnológica, para poder ofrecer la información de manera permanente, sistemática, completa, veraz y oportuna. En este sentido, en México es imprescindible distinguir los procesos de apertura y transparencia informativa judicial de cada una de las 33 judicaturas existentes. En cada caso, el proceso de apertura se enfrenta a distintos desafíos y oportunidades.

5. La transparencia de la información judicial puede ser un elemento que ayude a fortalecer la independencia, la eficiencia y el acceso a la justicia de las judicaturas democráticas. La independencia institucional y particular de cada juzgador es un valor primordial para que la institución

cumpla adecuadamente con sus fines. La transparencia informativa no debe de vulnerar el principio de independencia, al contrario, plantearse de manera tal que la fortalezca, creando una alianza entre las judicaturas y la ciudadanía. En esta alianza, los medios de comunicación juegan un papel fundamental.

6. Es un debate falso o engañoso el que se lleva a cabo en México en relación con la apertura de la información judicial que plantea la opacidad absoluta vs. la justicia incomprensible y que busca una apertura total como amenaza a la actividad jurisdiccional. Es falso, ya que ni toda la información está cerrada, ni tampoco los esfuerzos llevados a cabo hasta el momento por las distintas judicaturas son suficientes. Es necesario avanzar de manera equilibrada a una situación de mucha mayor apertura informativa sin que se despretejan los derechos de las personas, ni los intereses legítimos de la institución. Se requiere avanzar a una discusión técnica que busque crear consensos sobre qué se debe de abrir, y cómo se debe hacer.

7. De la misma manera en que se busca la transparencia de la información que tiene la institución judicial, se requiere tener total transparencia de los objetivos que buscan los medios al seleccionar ciertos datos. La manipulación y el mal manejo informativo son también formas de distorsionar y oscurecer el manejo de la información. Se trata de encontrar formas de responsabilidad para ambos actores en el uso de la información judicial. El beneficiario a fin de cuentas no es ni uno ni otro, sino la ciudadanía.

8. A pesar de los avances que en la materia ha hecho el Poder Judicial federal, éstos no son suficientes. No se aprecia con claridad que los esfuerzos administrativos, de organización y de reglamentación hechos por la Suprema Corte de Justicia y por el Consejo de la Judicatura Federal, estén dirigidos o diseñados tomando en cuenta a la ciudadanía, sino simplemente como formas de mejoría operativa interna. La nueva reglamentación propuesta debe de tomar esto en cuenta junto con las aportaciones útiles del derecho comparado.

9. Si bien la Ley Federal es muy deficiente en cuanto a la técnica utilizada para regular al Poder Judicial federal, éste podría hacer una interpretación distinta de sus disposiciones que fueran conformes al espíritu de publicidad de los actos y procesos públicos y con un sistema democrático, y llevar a cabo verdaderos avances con los únicos límites que la Ley establece, pero sin ampliarlos.

10. Los límites para transparentar y abrir la información existen en la Ley y por lo tanto no son objeto de negociación con el Poder Judicial en las áreas que van más allá de la interpretación del Poder Judicial. En su caso es un problema, en primera instancia, de claridad del legislador.

11. La interpretación hecha por el Poder Judicial federal respecto al alcance y contenidos del derecho a la información del artículo 6o. constitucional ha sido incompleta y limitada. La Suprema Corte de Justicia, en su carácter de tribunal constitucional de nuestro país, tiene la obligación de desarrollar con precisión sus significados para hacerlo un auténtico derecho individual, que el gobernado podrá utilizar también para hacerse de información judicial.

12. El panorama de las entidades federativas no es, en su conjunto, mejor al federal. Los procesos de transparencia y apertura informativa judicial son escasos y los existentes son muy limitados. Es importante ver a las entidades que han buscado avanzar en la materia como son Guanajuato y Querétaro. No obstante, es claro que hace falta fomentar el cambio mentalidad en la forma de entender y aplicar el derecho a la información judicial, no como una amenaza a las instituciones, sino como un medio para transformarlas en instituciones más ágiles, más eficientes, más fuertes y, sobre todo, más legitimadas en cuanto a sus actividades.

13. La forma de reglamentación de la información judicial en las entidades que lo han hecho, a partir de una misma Ley general para todas las entidades públicas, lejos de servir, muestra que los procesos de transparencia informativa en el país quedan a la deriva sin el establecimiento de obligaciones precisas para avanzar.

14. Los Poderes Judiciales de las entidades federativas tienen la gran oportunidad de constituirse en poderes públicos de vanguardia a través de esta materia, utilizándola como un instrumento para transformarse en instituciones democráticas de servicio a la ciudadanía. La resistencia al cambio, sin embargo, la ignorancia y los atavismos políticos en la mayoría de las entidades federativas, obstaculizan esta posibilidad.

15. Las experiencias de otros países en la materia son importantes y muy útiles. Estas revelan que la idea de una apertura informativa total, sin restricciones o limitaciones es sólo un argumento político y que en la práctica no existe. No obstante es posible encontrar ejemplos muy específicos que deben ser adecuados a nuestra realidad, tales como la determinación clara de las protecciones en cada tipo de juicio, la libertad de las judicaturas para proteger información en cada caso en particular, las alianzas

entre judicaturas y medios de comunicación, la profesionalización de ambos para proveer de información a la ciudadanía, el establecimiento de mecanismos de responsabilidad para ambas instituciones, las evaluaciones de los procesos hechos por los órganos de gobierno de las judicaturas donde se incluye el desempeño de los abogados postulantes, y la tecnología aplicada para proveer de la información de manera general y completa sin importar la ubicación de los interesados.

16. Para una propuesta de reglamentación, me parece importante tomar en cuenta los siguientes planteamientos:

A. Una ley no puede cubrir todos los casos de apertura o de excepción.

Es fundamental que se establezcan criterios legales para que los jueces, en los supuestos que se configuren de acuerdo con estos criterios, puedan determinar protecciones específicas en cada caso en particular. La naturaleza de la función judicial es justamente la individualización de las normas a casos concretos. En materia de información y su protección esto también debe de existir.

B. Para transparentar la información judicial es necesario avanzar con detalle en las distintas esferas de la actividad jurisdiccional. Como propuesta genérica:

- Debe de transparentarse toda la información administrativa, incluidos todos los presupuestos establecidos en la propia Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, número de órganos, localización, composición e integración, auditorías, contrataciones, fondos de administración de la justicia, remuneraciones reales y nominales, partidas discrecionales etcétera. La ciudadanía tiene derecho absoluto a saber el uso de sus recursos.
- La información organizativa interna, relativa a oficinas de apoyo y control, a carrera judicial, a asuntos disciplinarios, etcétera, también debe de conocerse salvo en aquellos casos en que se pueda poner en riesgo la imagen de la institución.
- La información organizativa externa, aquella justamente diseñada para crear lazos con la ciudadanía, debe ser ampliamente conocida.
- La información jurisdiccional debe de transparentarse en lo general; en los datos generales de los procesos y en las sentencias en firme. Conocer las sentencias de los distintos órganos jurisdiccio-

nales es un incentivo a mejorar la certidumbre y seguridad jurídica, así como a elevar la calidad doctrinal.

- Es necesario saber los datos generales de desempeño de cada órgano jurisdiccional, tales como el número de casos, tiempo de duración, abogados litigantes, etcétera. Esta es información en realidad administrativa que no tiene que ver con procesos en lo particular.
- Todos los procesos de justicia constitucional general o local deben ser totalmente públicos por tratarse de asuntos del interés general de la sociedad.
- Por lo que toca a los expedientes de procesos familiares y penales, sólo las partes deben de tener acceso y las judicaturas deben de informar lo que es relevante para la sociedad.
- En las demás asuntos, los expedientes pueden ser consultados si se demuestra tener interés legítimo sobre el asunto. Los medios pueden tener interés legítimo al querer informar de los datos de los casos. Las protecciones a la información personal siempre deben existir.

- C. Si bien deben de quedar muy claros los supuestos de información reservada y confidencial, también deben de quedar claros plazos y mecanismos razonables para superar estas clasificaciones. La regla general es la publicidad de la información y no al contrario.
- D. Debe de hacerse una realidad la regla de que las sesiones de los tribunales sean públicas y sólo cuando el debate pone en riesgo la propia decisión o alguno de los supuestos predeterminados, serán privadas. Las sesiones de la Suprema Corte de Justicia deben de tener una amplia difusión por todos los medios, incluidos los electrónicos.
- E. Es fundamental conocer los historiales y datos biográficos de los miembros de las judicaturas.
- F. Es necesario fortalecer los vínculos entre las judicaturas y los medios de comunicación. Si bien los medios tienen razón en demandar una mayor apertura de información judicial, lo cierto es que éstos deben asumir con responsabilidad el cubrir de manera veraz, sistemática, permanente y completa la información judicial, y no sólo los casos sensacionales. El sensacionalismo judicial debe también desaparecer en aras de una mayor responsabilidad de transparencia judicial.

G. La profesionalización de los encargados de la información judicial es fundamental, tanto para los miembros de la judicatura con la labor de informar, como la de los periodistas que cubren la fuente judicial. Información deficiente, incompleta y poco precisa, lejos de ayudar a una mejor administración de justicia, la perjudica. La apertura informativa judicial deficiente es un mal aún peor que la falta de una apertura. Lo que está en juego es muy delicado.

H. Es fundamental que las judicaturas incrementen sus programas de acercamiento con la población y que inviten a las organizaciones e individuos a participar de sus actividades. La alianza con la academia ha resultado ser una experiencia muy importante para lograr estos propósitos.

V. BIBLIOGRAFÍA

- ARBELAEZ DE TOBÓN, L., “Acceso a la información y transparencia en el Poder Judicial de Colombia”, *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, 1 (2), 2002.
- BICKEL, A. M., *The Least Dangerous Branch*, Nueva York, Bobbs-Merrill, 1962.
- _____, *The Morality of Consent*, New Haven, Yale University Press, 1975.
- BINDER, A. y V. J. E., “Los jueces y la información. Sistemas de información e instituciones judiciales en el marco de la reforma judicial”, *II Seminario Interamericano sobre Gestión Judicial. La Información al Servicio del Gobierno Judicial*, San José de Costa Rica, CEJA, 2003.
- CHRISTENSEN, D., “Federal Judiciary Court Secrets”, *Daily Business Review*, Miami, 2003.
- CONCHA, H. et al., *Cultura de la Constitución en México. Una encuesta nacional de actitudes, percepciones y valores*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Comisión Federal de Mejora Regulatoria-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2004.
- _____, y CABALLERO, A., *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas: un estudio institucional sobre la justicia local en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001.
- COSSÍO DÍAZ, J. R., *Jurisdicción federal y carrera judicial en México*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996.

- DAHL, R., *Polyarchy. Participation and Opposition*, Nueva York, Yale University Press, 1971.
- DOMINGO, P., *Judicial Independence: The Politics of Supreme Court Judges in México*, Latin American Studies Association, 1997.
- EDITORES, “«Liberalismo contra democracia»: Recent Judicial Reform in Mexico”, *Harvard Law Review*, 108, junio de 1995.
- ELY, J. H., *Democracy and Distrust. A Theory of Judicial Review*, Cambridge, Harvard University Press, 1980.
- FERRER MAC-GREGOR, E., *Los tribunales constitucionales en Iberoamérica*, Querétaro, Fundap-Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación A.C., 2002.
- , (ed.), *Derecho procesal constitucional*, México, Porrúa-Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A.C., 2003.
- FINKEL, J., *The Politics of Mexico's 1994 Judicial Reform*, Latin American Studies Association, 1997.
- FIX-FIERRO, H., *La reforma judicial en México, ¿de dónde viene?, ¿hacia dónde va?*, documento de trabajo, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- FIX-ZAMUDIO, H y J. R. C. D., *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.
- GARAPON, A., *Le gardien des promesses. Justice et démocratie*, París, Editions Odile Jacob, 1996.
- GARCÍA BELAUNDE, D. y Francisco, F. S., *La jurisdicción constitucional en Iberoamérica*, Madrid, Dykinson S.L.-Ediciones Jurídicas-Editorial Jurídica Venezolana-Editorial Jurídica E. Esteva, 1997.
- GARGARELLA, R., *La justicia frente al gobierno. Sobre el carácter contramayoritario del Poder Judicial*, Barcelona, Ariel, 1996.
- GONZÁLEZ ALCÁNTARA, J. L., “Transparencia y acceso a la información judicial”, *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, 1 (2), 2003.
- GONZÁLEZ PINO, M., “El acceso a la información judicial en Chile”, *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, 1 (2), 2002.
- GREGORIO, C., “Transparencia en la administración de justicia y acceso a la información judicial”, *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, 1 (2), 2003.
- MORA, M. P. y R. S. Z., “Informe sobre el acceso a la información en el Poder Judicial de Costa Rica”, *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, 1 (2), 2002.

- PÁSARA, L., “El conflicto entre medios de comunicación y justicia”, *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, 1 (3), 2004.
- PRILLMAN, W. C., *The Judiciary and Democratic Decay in Latin America. Declinig Confidence in the Rule of Law*, Westport, CT, Praeger Publishers, 2000.
- PRZEWORSKI, A., “Democracy as a Contingent Outcome of Conflicts”, *Constitutionalism and Democracy*, Cambride, Cambridge University Press, 1993.
- RUIZ, V., “El papel de la sociedad civil en la transparencia judicial en los Estados Unidos”, *Iniciativas de la sociedad civil para la transparencia en el sector judicial*, Washington D. C., D.P.O.L-Fundation-Due Process of Law Fundation, 2002.
- RUSSELL, P. H., y O’Brien, David (eds.), “Judicial Independence in the Age of Democracy”, *Constitutionalism and Democracy*, Charlottesville, University Press of Virginia, 2002.
- SÁNCHEZ CORDERO, O., “La transparencia de los jueces. Algunas notas sobre el acceso a la información pública en el Poder Judicial de la Federación”, *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, 1 (2), 2003.
- VILLANUEVA, E. (ed.), *Derecho a la información pública en Latinoamérica*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.