

El acceso a la información del Poder Judicial federal

Miguel CARBONELL

No cabe duda que la puesta en práctica de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental ha sido bastante difícil y, en algunos aspectos, hasta caótica, si bien los avances con respecto a la situación que existía antes de su entrada en vigor son claramente positivos.

Dentro del proceso de aprendizaje que han tenido que ir haciendo tanto las autoridades como los particulares para comprender el significado y alcances de la Ley, destaca el caso del Poder Judicial federal, que se ha excedido en algunas etapas pero que ha demostrado también capacidad de corrección e incluso una cierta modestia ante las críticas de la opinión pública. Es una actitud que habla muy bien de los funcionarios judiciales y que, no por insólita, tiene menos mérito.

La primera reglamentación que dictaron tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación como el Consejo de la Judicatura Federal en desarrollo del artículo 61 de la Ley, que reenvía a ulteriores reglamentaciones el detalle del acceso a la información de los poderes Judicial y Legislativo, así como de los órganos constitucionales autónomos, tenía algunas limitaciones severas, que iban más allá del sentido de la propia Ley y que, muy posiblemente, violaban varios tratados internacionales vigentes en México en materia de acceso a la información y libertad de expresión. Me refiero a los acuerdos 9/2003 del Pleno de la Suprema Corte y 30/2003

del Consejo de la Judicatura Federal.¹ En ellos se establecía, por ejemplo, que los expedientes en materia penal y familiar constituían información reservada, por lo cual podrían ser consultados una vez que hubieran transcurrido 12 años contados a partir de que fueran enviados al archivo.

El asunto tomó un peor rumbo el 15 de diciembre de 2003, cuando fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el acuerdo 13/2003 del Pleno de la Corte, que modificaba el ya mencionado acuerdo 9/2003.² En el acuerdo 13/2003 la Corte, entre otras cuestiones, establecía que los expedientes en materia penal y familiar que se hubieran concluido antes de la entrada en vigor de la Ley de Transparencia se deberían considerar como información reservada por un plazo de 36 años. Las críticas, como era previsible, no se hicieron esperar. La Corte rebasaba sin argumento jurídico alguno el plazo establecido en la Ley de Transparencia para la información reservada (que es de 12 años según el artículo 15 de la propia Ley) y establecía un parámetro de cerrazón y opacidad que era injustificable desde cualquier punto de vista.

La última estación en esta ruta marcada por errores y malos entendidos la representa el Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, aprobado por los plenos de ambos órganos el 30 de marzo y pu-

¹ El texto de los acuerdos puede ser consultado en Carbonell, Miguel, *Derecho a la información. Legislación básica*, México, Porrúa, 2003, pp. 129 y ss. Un comentario a los mismos puede verse en Carbonell, Miguel, "El derecho de acceso a la información y el Poder Judicial de la Federación", *Derecho Comparado de la Información*, México, núm. 3, enero-junio de 2004, pp. 189-199

² También el Consejo de la Judicatura Federal tuvo que enmendar un error muy serio que se encontraba en el acuerdo 30/2003; lo hizo mediante el acuerdo 76/2003, aprobado por el Pleno de ese órgano el 5 de noviembre de 2003.

blicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 2 de abril de 2004.

En términos generales y a reserva de que pase por las duras pruebas que le esperan durante su puesta en práctica, puede decirse que se trata de un reglamento claramente aperturista, que supera los defectos que tenían las regulaciones precedentes y eleva muy positivamente el listón de apertura y transparencia judicial dentro del Estado mexicano.

De entre los diversos comentarios que pueden hacerse al Reglamento creo que hay que detenerse al menos en los siguientes puntos:

A) El primero de los asuntos que son de interés es que, a diferencia de lo que sucedió con los mencionados acuerdos emitidos durante 2003, el Reglamento nuevo adopta una regulación única para la Suprema Corte de Justicia de la Nación y para los demás órganos del Poder Judicial federal. Llama la atención, sin embargo, que no se haya incluido al Tribunal Electoral dentro del Reglamento. Como se sabe, el Tribunal Electoral tiene su propia regulación en materia de acceso a la información,³ pero ya que se iba a regular unitariamente la materia, debería haberse incluido al órgano jurisdiccional electoral. Las preguntas importantes en este punto son las siguientes: ¿cuáles fueron las razones para dejar fuera de la nueva regulación al Tribunal Electoral?, ¿qué diferencias de fondo existen entre el Tribunal y los demás órganos judiciales federales que justifican una regulación separada?

³ Se trata del acuerdo general que establece los órganos, criterios y procedimientos institucionales para la transparencia y acceso a la información pública del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, aprobado por la Comisión de Administración del propio Tribunal el 9 de junio de 2003; consultable en Carbonell, Miguel, *Derecho a la información. Legislación básica*, cit., pp. 205 y ss.

B) El segundo aspecto que vale la pena comentar, sin duda el más importante, es que se cambia de forma radical la anterior regulación y en el nuevo Reglamento ya no se establecen diferencias por razón de la materia sobre la que versa el expediente judicial para efectos de tener acceso a su contenido. Recordemos que, como se ha señalado párrafos arriba, la anterior regulación establecía excepciones a la transparencia en materia penal y familiar. El nuevo Reglamento abandona esas limitaciones y establece una regulación general.

Los acuerdos dictados durante 2003 habían hecho una interpretación muy estricta de los artículos 8o. y 14 fracción IV de la Ley de Transparencia, que señalan limitaciones en el acceso a la información judicial; para decirlo resumidamente, los acuerdos entendieron que la Ley limitaba el acceso a la información a expedientes que ya estuvieran concluidos (que hubieran “causado estado o ejecutoria”, como dice la Ley en su artículo 8o.).

El nuevo Reglamento, por el contrario, señala con claridad que cualquier persona podrá tener acceso al expediente en cualquier etapa del proceso (artículo 7o.). El mismo precepto, sin embargo, establece una diferenciación dependiendo de si se quiere consultar información derivada de las resoluciones de los órganos judiciales o si se trata de actuaciones realizadas por las partes. En el primer caso el acceso es inmediato, es decir, se pueden consultar tan pronto como hayan sido dictadas. En el segundo caso se debe atender a lo manifestado por las partes con respecto a la apertura de sus datos personales⁴ y a la naturaleza reservada o confi-

⁴ Al respecto, es importante atender a lo señalado por el artículo 8o. párrafo primero del Reglamento. Como se sabe, el derecho de las partes para oponerse a que se den a conocer sus datos personales está contenido en el artículo 8o. de la Ley de Transparencia cuyo texto señala lo siguiente: “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”.

dencial de las pruebas y constancias aportadas por las partes al juicio.

Por su importancia, quizá sea importante transcribir el texto del artículo 7o. del Reglamento, que es el siguiente:

Artículo 7o. Las sentencias ejecutorias y las demás resoluciones públicas podrán consultarse una vez que se emitan y los términos en que se conceda el acceso a ellas serán determinados, inicialmente, por los respectivos módulos de acceso.

Tratándose de las resoluciones públicas dictadas cuando aún no se emite la respectiva sentencia ejecutoria, el módulo de acceso solicitará a la Suprema Corte, al Consejo o al respectivo órgano jurisdiccional, una versión electrónica de aquéllas, siendo obligación de dicho módulo suprimir de ésta, en su caso, los datos personales de las partes.

El análisis sobre la naturaleza jurídica, reservada o confidencial de las pruebas y demás constancias que obren en un expediente judicial, podrá realizarse una vez que la sentencia respectiva haya causado estado.

Cuando en un expediente se encuentren pruebas y demás constancias aportadas por las partes que contengan información legalmente considerada como reservada o confidencial, no podrá realizarse la consulta física de aquél, pero se tendrá acceso a una versión impresa o electrónica del resto de la documentación contenida en el mismo.

A partir de esta norma se puede sostener con fundamento que el acceso a la información contenida en expedientes judiciales se da desde que inicia el proceso judicial, con las excepciones mencionadas respecto a la información aportada por las partes o lo señalado por las mismas sobre los datos personales.

El contenido del artículo 7o. del Reglamento es congruente con el principio general de apertura que establece el artículo 5o. del mismo Reglamento, cuyo texto señala:

“Es pública la información que tienen bajo su resguardo la Suprema Corte, el Consejo y los órganos jurisdiccionales, con las salvedades establecidas en la Ley”.

En el considerando décimo cuarto del Reglamento se establece justamente que la restricción incluida en los artículos 8o. y 14 fracción IV de la Ley,

se refiere exclusivamente a las pruebas y constancias que obran en los expedientes judiciales, por lo que las resoluciones que se dicten durante el desarrollo de un juicio constituyen información pública una vez que se han emitido, y si se solicitan antes de que la sentencia respectiva cause estado se podrá acceder a una versión impresa o electrónica de aquéllas, sin menoscabo de que en dicha versión, en su caso, se supriman los datos personales de las partes.

El considerando décimo octavo establece sobre el mismo tema que “En relación con las pruebas y constancias que obren en los expedientes judiciales se dará acceso a las mismas.... una vez que haya causado estado la respectiva sentencia ejecutoria”.

C) Un tercer aspecto importante es que el que se refiere a los expedientes que forman parte del archivo histórico del Poder Judicial federal, que tiene bajo su resguardo la Suprema Corte. En los acuerdos de 2003 se habían establecido fuertes limitaciones para consultar los expedientes en materia penal y familiar que hubieran sido archivados antes de la entrada en vigor de la Ley de Transparencia. El nuevo Reglamento cambia ese esquema restrictivo y permite la consulta completa de los expedientes, con independencia del tipo de materia a la que se refieran. El primer párrafo del artículo 6o. del Reglamento establece que:

Los expedientes de asuntos concluidos del Poder Judicial de la Federación podrán ser consultados por cualquier persona en los locales en que se encuentren y en las horas de labores,

cumpliendo con los requisitos que garanticen la integridad de la documentación que contienen, los cuales serán fijados por las respectivas comisiones de transparencia.

El segundo párrafo del mismo artículo 6o. prevé la posibilidad, aunque muy limitada, de que las partes en los juicios se opongan al conocimiento público de sus datos personales; el texto de dicho párrafo es el siguiente:

De las constancias que obren en los expedientes de asuntos concluidos que se encuentren bajo resguardo de la Suprema Corte o de los órganos jurisdiccionales, sólo podrán considerarse reservadas o confidenciales las aportadas por las partes siempre y cuando les hayan atribuido expresamente tal carácter al momento de allegarlas al juicio y tal clasificación se base en lo dispuesto en algún tratado internacional o en una ley expedida por el Congreso de la Unión o las legislaturas de los estados.

Por si hubiera alguna duda del alcance de lo que establece el artículo 6o. del Reglamento, en el artículo quinto transitorio del mismo Reglamento se dispone que

La consulta física de los expedientes relativos a los asuntos jurisdiccionales o administrativos, que antes del doce de junio de dos mil tres habían concluido y se encontraban bajo resguardo de la Suprema Corte, del Consejo o de los órganos jurisdiccionales se permitirá sin mayores restricciones que las necesarias para su conservación.

D) Otro aspecto importante es el que tiene que ver con la no difusión de los datos personales. Aparte de lo que ya se ha comentado, quizá sea conveniente señalar que el Reglamento no permite hacer excepción alguna con los nombres de las partes en el litigio, los cuales en todo caso se deberán dar a conocer.

El párrafo segundo del artículo 8o. del Reglamento establece la posibilidad de que aun cuando las partes no se hayan opuesto a la difusión de sus datos personales en términos de la última parte del artículo 8o. de la Ley, dichos datos no se darán a conocer cuando puedan “afectar de algún modo la dignidad personal o causar un daño irreparable”. Se trata de una norma que es correcta y pertinente, siempre y cuando sea interpretada de forma restringida.

Ahora bien, lo curioso es que incluso en estos casos, el Reglamento obliga a que se dé a conocer el nombre de las partes de acuerdo con el mismo párrafo segundo del artículo 8o. En el derecho comparado, tanto nacional de otros países como internacional, hay casos en que se reserva el nombre de las partes. Por ejemplo, en ocasiones los expedientes se identifican como “X, Y y Z contra Bélgica”, para proteger la identidad de menores o personas que han sido víctimas de delitos que generan una especial sensibilidad social (como los de naturaleza sexual).

En este sentido puede mencionarse que en el caso *Newspaper Co. vs. Superior Court*, la Suprema Corte estadounidense ha sostenido la pertinencia de restringir el acceso a la información judicial en materia penal cuando, por ejemplo, una víctima menor de edad en delitos de carácter sexual esté prestando testimonio,⁵ lo cual es muy entendible pues tiende a proteger el interés superior del niño.

Hay casos en que ciertos intereses pueden estar por encima del interés que existe en conocer la información producida en una sala judicial, lo cual puede incluir en ocasiones que se mantengan en reserva los nombres de las partes involucradas.

⁵ En el caso *Newspaper Co. vs. Superior Court*, 457 U.S. 596.

Al respecto, quizá sería prudente que se pudiera tener algún tipo de excepción para “casos sensibles”, en los que no se pudiera dar a conocer los nombres de alguna de las partes en un juicio.

E) Un aspecto que debe valorarse positivamente del Reglamento es que establece que la información que de oficio debe ponerse al acceso de todas las personas por mandato del artículo 7o. de la Ley debe ser actualizada mensualmente (artículo 11).

Dicha medida está mucho más comprometida con la transparencia que, aplicada al Poder Ejecutivo federal, actualiza su información cada tres meses de acuerdo con el artículo 10 del Reglamento de la Ley de Transparencia expedido por el presidente de la República.

En conclusión, puede decirse que el Reglamento expedido por la Suprema Corte y por el Consejo de la Judicatura Federal representa un avance con respecto a los acuerdos que habían dictado los mismos órganos unos meses antes. ¿Se podría haber ido más lejos en la transparencia y el acceso a la información judicial?

En los términos en que se encuentra actualmente la Ley, la respuesta seguramente debe ser negativa. Quizá en el futuro, si se intenta una reforma legislativa, se pueda generar una dinámica de mayor apertura (por ejemplo, permitiendo el acceso a las constancias y pruebas aportadas por las partes tan pronto como se integren al expediente).

Como quiera que sea, lo cierto es que con la expedición del Reglamento ya se cuenta con un instrumento razonable para transparentar el ejercicio de un poder que cada día tiene más importancia en el sistema político mexicano y que es una pieza maestra de todo sistema democrático. Solamente en la medida en que exista un Poder Judicial inde-

pendiente y que tome sus decisiones de cara al público podemos aspirar a consolidar un sistema democrático.⁶

Lo más positivo de todo este proceso es que el Poder Judicial federal haya tenido la capacidad y la sensibilidad de transitar desde esquemas de cerrazón propios de sistemas dictatoriales hasta niveles de transparencia que son más que aceptables en cualquier sistema democrático. En los considerandos del Reglamento se justifica el cambio de sentido apelando a la experiencia adquirida luego de algunos meses de estar aplicando los acuerdos dictados en el 2003 y atendiendo a “las opiniones vertidas en los medios informativos y de comunicación social” (considerando décimo segundo). Este propósito de enmienda honra a los miembros del Poder Judicial federal y nos pone ante la evidencia de que el diálogo entre opinión pública, sectores académicos y judicatura puede dar algún fruto de vez en cuando. Ojalá que sea el inicio de un proceso de mayor intercambio de ideas entre esos tres sectores. Si así sucede, no cabe duda de que los beneficios serán enormes para todos los habitantes de México.

⁶ Sobre este punto puede verse Carbonell, Miguel y otros (comps.), *Jueces y derecho. Problemas contemporáneos*, México, UNAM, Porrúa, 2004 (sobre todo los ensayos de Manuel Atienza “Virtudes judiciales” y de Luigi Ferrajoli, “Jurisdicción y democracia”).