

Relatoría Especial para la Libertad de Expresión

Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Coordinadora de Proyecto: **Montserrat Solano**

montse_solano@mac.com

El Acceso a la Información Judicial en Perú, Chile y Argentina



As a rule most of the information produced by justice systems is public. This is due to the fact that the different institutions that make up the system are state institutions. Therefore, all of the information that they produce, with very special and well-founded exceptions, can be requested by members of the community in the context of the right to free access to public information. This study analyzes the current state of the most important institutions in the justice system in order to describe how the judicial system as such has integrated this right and the responsibilities that it implies into its organization and structure.

La información producida por los sistemas de justicia es, en principio y por regla, información pública, dado que las diferentes instituciones que los integran son instituciones estatales. Por ende, toda la información que estas instituciones producen, salvo especialísimas y fundadas excepciones, puede ser requerida por las personas, en el marco del derecho que todas ellas tienen a acceder libremente a la información pública.

Existe una motivación adicional para abordar el tema de la información pública, cuando ésta se produce en el sistema judicial (conglobando jueces y tribunales, fiscalía y defensoría). Partimos de la base de que toda información producida por el Estado es pública, ya que trabaja para los ciudadanos, y éstos deben poder conocer cómo funciona. Cuando además de ello, la información es *judicial* en el sentido que hemos propuesto, es decir, producida por el sistema judicial ampliamente considerado, hay otras garantías que se comprometen, además de las ya mencionadas. Los procesos judiciales siempre, por definición, deciden sobre los derechos de los ciudadanos, como la libertad (procesos penales) o la pro-

riedad (procesos civiles), a manera de ejemplo. En consecuencia, los instrumentos internacionales han previsto garantías adicionales que imponen una mayor exigencia al acceso a la información.

En contra de lo que postulan muchas posiciones restrictivas, las garantías judiciales no solamente están dispuestas a favor de los intervinientes en el proceso penal, sino que su cabal respeto incide en la capacidad del sistema de responder a los conflictos que desembocan en un proceso judicial, restaurando el tejido social que se afecta con dichos conflictos. Ello es particularmente notable en el caso del proceso penal, en el cual las personas en general tienen derecho de saber qué sanciones se imponen a quienes atentan contra los bienes jurídicos más preciados. La disponibilidad de esta información tiene el valor agregado de disuadir a los ciudadanos de incurrir en acciones privadas de venganza, ya que les informa sobre sanciones justas y debidamente impuestas, apaciguando la conciencia colectiva. En otras palabras, el monopolio estatal de la reacción penal no está justificado públicamente, si las decisiones de los jueces no son conocidas por el público en general.

De manera más concreta, la Convención Americana de Derechos Humanos, documento de obligatorio cumplimiento para los países de la región que lo han ratificado, dispone varias garantías que relacionan el debido proceso con el acceso a la información, algunas referidas al imputado y otras, a la comunidad en general. Dentro de las garantías que cobijan al imputado, en primer lugar, la Convención obliga a que disponga de información sobre la acusación en su contra¹, con lo cual claramente se establece una obligación de poner a su disposición la información que el sistema judicial tiene en el marco del proceso que se le sigue. A pesar de que esta obligación para los Estados es de vieja data, solamente hace poco se ha concretado, con la introducción de reformas procesales penales en los países de la región, como se verá. Antes de la introducción de estas reformas, eran cuantiosas las violaciones a esta obligación, los imputados eran frecuentemente enjuiciados sin conocimiento de los cargos que los inculpaban, o cuando éstos les eran informados, se les denegaba en ocasiones el acceso a las pruebas que los sustentaban.

En segundo lugar, el imputado tiene derecho al tiempo y los medios adecuados a su defensa². Estos "medios" han sido interpretados como que el juez o tribunal que lo esté juzgando debe darle a conocer la información que subyace a su caso, para permitirle el ejercicio de la contradicción de la prueba. Por ello, éste es un componente más de publicidad de la información judicial dirigido al imputado.

Finalmente, los amplios términos en que la Convención concibe el derecho de defensa³ crean un amplio estándar de información de la cual el imputado debe disponer para ejercer cabalmente este derecho. Es claro que si no se conocen las pruebas, los procedimientos o la normativa que gobierna el proceso penal, es nulo todo esfuerzo por practicar el derecho de defensa, con lo cual el sistema judicial debe considerarse obligado a entregar al imputado toda la información que requiera para la adecuada representación de sus intereses.

En cuanto a la publicidad general, ya no focalizada en el imputado, ella también es obligatoria a la luz de la Convención, que dispone que el proceso penal sea público, salvo cuando la publicidad comprometa los intereses de la justicia⁴ (excepción que debe ser interpretada muy restrictivamente, en con-

cordancia con los principios que gobiernan la información producida por el Estado, que se describirán a continuación).

Dentro de este contexto, retomamos la referencia a la reforma procesal penal en los países en que tiene lugar el estudio de acceso a la información. En las reformas que se han producido en la región, tradicionalmente la necesidad de un juicio verdaderamente público, es decir, en el cual haya posibilidades e incluso estímulos para que la ciudadanía se entere del curso del proceso, ha sido uno de los motivos principales para el impulso del cambio de sistema.

Con todo, no debe olvidarse de que, cuando la información estatal de que se trata proviene del sistema judicial, se suma aún otra utilidad democrática de su publicidad. Recordemos que, de todas las ramas del poder público, en la elección de quienes conforman la judicial es en la que menos incidencia tiene la ciudadanía. Salvo contadas excepciones, de algunos altos funcionarios que en algunos países son elegidos popularmente, por lo regular los funcionarios del sistema judicial no son elegidos por la ciudadanía, ni se busca que tengan representatividad popular alguna. Ello hace que la publicidad de la información que producen sea aún más importante que la que producen las demás ramas del poder, con el fin de contar con la posibilidad de evaluar su desempeño y la transparencia de su gestión.

Con el fin de aportar datos que contribuyan a un mejor entendimiento del análisis de la información que sigue, es pertinente mencionar brevemente cuál es el avance de los procesos de reforma en estos países. Argentina es, de los países analizados, el que tiene reforma a su proceso penal desde hace más tiempo⁵, aunque hay estudios que indican que los resultados no han sido óptimos⁶. Chile aprobó el Nuevo Código Procesal Penal en 2000 (Ley 19.696), y debido a la introducción de un programa gradual de implementación⁷, actualmente se aplica a todo el país, salvo la Región Metropolitana. En Perú, la reforma acaba de ser aprobada (D.L. 957 de 2004) y no ha entrado todavía en vigor.

1 Artículo 8 numeral 2b.

2 Artículo 8 numeral 2c.

3 Artículo 8, numeral 2, literales d, e y f.

4 Artículo 8 numeral 5.

5 En la provincia de Buenos Aires, Ley 11.922 de 1997, aunque hay códigos provinciales reformados muy anteriores, como el de Córdoba.

6 Cfr por ejemplo, "Informe sobre el sistema de justicia penal en la Provincia de Buenos Aires" en www.cejamericas.org

7 Cfr artículos 483 a 485.

Adicionalmente, al derecho de libre acceso a la información pública le corresponden una serie de obligaciones estatales concretas, a fin de hacerlo efectivo. Estas obligaciones implican muchas veces transformaciones de la burocracia, funciones y organización de las instituciones del Estado. Estos cambios se encuentran en proceso en algunas instituciones públicas, en especial las que integran el Poder Ejecutivo. El presente estudio analiza la situación en la que se encuentran las instituciones más importantes del sistema de justicia, a fin de poder dar cuenta de cómo el sistema judicial como tal ha integrado a su organización y su estructura este derecho y las obligaciones que el mismo implica. En este sentido, la referencia en el presente estudio a "información judicial" no se restringe a información producida por los tribunales, sino por el sistema judicial en los países en estudio, considerado integralmente (es decir, agrupa también fiscalía, defensoría), sin perjuicio de que el grueso de los ejemplos se basen en información producida por los tribunales.

Este informe se hizo gracias al trabajo de Luciana Sánchez (CEJA) y Montserrat Solano (Relatoría Especial para la Libertad de Expresión), quienes prepararon todas las versiones del presente informe comparativo. Los informes locales estuvieron a cargo de Javier Casas (Perú), Milena Ricci (Argentina), Seija Olave (Chile), Josefina Court (Chile) y Mauricio Gutiérrez (Chile).

II. ALGUNAS DEFINICIONES ACERCA DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

El derecho al acceso a la información pública permite la toma de decisiones, colectiva o individualmente, y a la postre puede favorecer una mejora en la calidad de vida de las personas y favorece el bien común. Este hecho, junto con la relevancia que este derecho ha tomado en los últimos años en los países de la región y en el mundo, es lo que ha llevado al Centro de Estudios de Justicia de las Américas y a la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a emprender la presente investigación en Perú, Chile y Argentina, dado el contexto actual de implementación de reformas a los sistemas de justicia en estos tres países, dentro de un contexto de reforma que abarca toda la región.

El derecho al acceso a la información pública permite la toma de decisiones, colectiva o individualmente, y a la postre puede favorecer una mejora en la calidad de vida de las personas y favorece el bien común.

Ambas instituciones entendemos que la prestación del servicio de justicia (con todo lo que ello implica -debido proceso, acceso rápido y efectivo, tutela judicial, derecho a doble instancia, juez imparcial, patrocinio legal adecuado, etc.-) forma parte de la calidad de vida de las personas. Por tanto, entendemos también que las decisiones de política pública que se tomen respecto de las instituciones judiciales, como por ejemplo su reforma, deben estar fundadas en la necesidad y voluntades colectivas. A los procesos de reforma subyace una reconceptualización de la administración de justicia, que ya no se entiende como un órgano más del Estado, sino como la rama que materializa el nivel de desarrollo real que tiene la democracia en un país. La importancia de esta relación no se limita a la información, sino a todo el estado del servicio de justicia, que debe responder a las necesidades de la población, en la medida en que sepa solucionar de manera adecuada los conflictos que surgen. En este contexto, cobra relevancia analizar el estado de funcionamiento del sistema (tanto tradicional como reformado en el caso particular de Chile), el nivel de acceso real del público y la posibilidad de control a que se somete el servicio de justicia. Para hacer ello posible, es necesario arbitrar los medios para contar con información adecuada y de calidad sobre los diversos aspectos del funcionamiento de las instituciones que prestan este servicio.

Concretamente, el derecho a la información pública es la posibilidad de cualquier ciudadano de acceder a los registros e informaciones, generadas por entidades públicas y privadas, que emanan de los órganos del Estado y responden, no solamente a la función material que les ha sido confiada, sino también a su funcionamiento. La legitimación activa para el ejercicio de este derecho es de cualquier persona, que puede solicitar cualquier información contenida en registros públicos, dado que esta información le pertenece a la sociedad. En tanto, el sujeto pasivo es quien tiene a su cargo el deber de proporcionar la información solicitada; éste es, en sentido amplio, el Estado⁸.

El objetivo general del proyecto ha sido el de proveer información de contexto, herramientas y estrategias que permitan mejorar el acceso a la información judicial en Argentina, Chile y Perú. Sus objetivos específicos son:

⁸ En el desarrollo de la investigación presente veremos cómo esta definición del sujeto pasivo toma especial relevancia, dadas las prácticas que se han detectado en instituciones particulares del sistema de justicia para rehusar su deber de brindar la información requerida por la ciudadanía. De este modo, el hecho de que se considere al Estado como el sujeto pasivo del derecho de acceso a la información pública pone en tela de juicio las respuestas que muchos órganos públicos del sistema judicial dan a personas que requieren información, aduciendo que ellos no son responsables de prestar esa información particular, lo que resulta en graves perjuicios para el requirente.

- Identificar los obstáculos que debilitan o impiden el acceso a la información judicial en los países mencionados (por ejemplo, mala legislación, inexistencia de información requerida, etc.)
- Construir herramientas (indicadores, bases de datos, etc.), que faciliten el monitoreo de la evolución del acceso a la información judicial.
- Mejorar y aportar elementos para los debates nacionales sobre este tema.
- Proveer las herramientas diseñadas a los principales grupos afectados por la falta de información judicial o el acceso a ésta identificados en el proyecto (prensa, sociedad civil, academia), y a las personas a cargo de la toma de decisiones sobre las transformaciones en el sector justicia.

Para realizar estos objetivos, CEJA y la Relatoría Especial identificaron tres grupos que demandan información a las instituciones de los sistemas de justicia. En primer lugar, *usuarios en general*, con ello queremos referirnos a las personas que están vinculadas a los procesos judiciales y los demás relacionados con el sistema, es decir, imputados, víctimas, abogados, etc. En segundo lugar, prensa y medios de comunicación, entendidos como todos los agentes que dentro de la sociedad se dedican a hacer de conocimiento público los eventos de diaria ocurrencia. Finalmente, academia y ONGs, es decir, las instituciones que por razones académicas o de investigación, buscan información de los sistemas de justicia con objetivos más específicos, como evaluar la gestión u otros fines investigativos. Como cada uno de estos grupos demanda un tipo de información específico, se realizaron consultas informales para determinar qué tipo de información requiere de las instituciones de justicia cada uno de los grupos, y cuáles son las instituciones más relevantes para proveer esta información. Así, se identificó la siguiente información como de importancia para cada uno de los tres grupos demandantes:

A. Medios de comunicación social

- Información sobre antecedentes de los funcionarios/as públicos de las instituciones judiciales (por ejemplo, antecedentes presupuestarios, de currículum vitae, entre otros relevantes para ocupar el cargo público).
- Información sobre nombramientos, remociones y procesos disciplinarios (publicación y mecanismos de nombramiento, remoción y procesos disciplinarios y sus resultados, si se trata de procesos públicos y si hay instancias de participación ciudadana).
- Información sobre estado de procedimientos (criminales), sobre situación del/os/as imputado/s/as, y sobre medidas tomadas por los fun-

cionarios/as (si los imputados/as están detenidos, si están identificados, el estado procesal en que se encuentra el caso, si pesa o no secreto de sumario y por qué, información de las oficinas o instituciones intervinientes y sus funcionarios titulares).

- Acceso a audiencias y debates, y a presenciar diligencias judiciales (diligencias probatorias) (si son audiencias públicas o no, requisitos para acceder, si puede transmitirse desde la sala de audiencias).
- Acceso a la información sobre antecedentes del caso (expediente judicial, carpeta fiscal).

B. Usuarios directos del sistema

- Información sobre estado de procedimientos criminales (información sobre los casos particulares, en que situación procesal o estado del proceso se encuentran, si se da a conocer en calidad de qué -imputados, testigos, etc.- se encuentran las personas).
- Información sobre realización de diligencias, audiencias (agendas de audiencia, sistemas de notificaciones).
- Restricciones para participación en audiencias y juicios.
- Derechos de las partes (imputados, víctimas, testigos).
- Acceso a los funcionarios/as judiciales (si hay posibilidad de tener audiencias o entrevistas privadas con los jueces, fiscales o defensores, cuáles son los requisitos, si hay horario de atención, si cobran o no, etc.).
- Información general sobre los procedimientos y funcionamiento del sistema de justicia (publicación de agendas con fecha, hora y lugar de las audiencias o diligencias, información general de orientación al ciudadano/a en tribunales, información sobre juzgados/fiscalías/defensorías de turno, entre otras).

C. Academia y ONGs

- Información presupuestaria (gasto, remuneraciones, inversiones, etc.).
- Estadísticas judiciales diversas (anuarios estadísticos, de los tribunales, ministerios públicos, defensorías, informes estadísticos, cómo solicitar esta información).
- Resoluciones judiciales (acceso a publicaciones de jurisprudencia y a resoluciones judiciales en general, al contenido de las resoluciones judiciales y a su número, forma de producción, cantidad, etc.).
- Acceso a los funcionarios/as (para realización de entrevistas, por ejemplo).

- Organigramas y otra información organizacional.
- Resoluciones administrativas (cualquier resolución administrativa que determine o condicione la forma de obtener información judicial, o que regule aspectos del funcionamiento del sistema de justicia, formas de publicitarlas, etc.).

Luego de determinar la información relevante, se procedió a elaborar las herramientas para recolectar información respecto del acceso a ella. Para esto se diseñaron cuatro pautas de recolección de información⁹, con las cuales trabajaron los consultores locales.

La pauta N° 1, *Configuración Normativa e Institucional del Acceso a la Información Judicial*, tiene por objetivo identificar la normativa relevante para el proyecto, que regule, autorice o restrinja el acceso a la información judicial; las instituciones y oficinas que intervienen en el proceso de brindar información judicial a los tres grupos de usuarios identificados y graficar los procedimientos formales para la obtención de la información de interés para cada tipo de usuario. En esta pauta se establecieron las instituciones fuentes de información judicial relevante (Cortes -Poder Judicial-, Consejo de la Magistratura, Fiscalía/Ministerio Público, Defensoría Pública).

Los productos que los consultores locales entregaron con base en esta pauta son los siguientes:

- Catastro de las normas nacionales vigentes que regulan el acceso a la información relevante para los tres grupos mencionados, en especial reglamentaciones y normativa interna de las instituciones.
- Gráficos indicando los procedimientos para conseguir la información requerida y sus principales obstáculos, según lo que indican las normas.

Estos productos sirvieron para constatar el nivel de regulación del acceso a la información en los diferentes países, para luego analizar su compatibilidad con los estándares y normativa internacionales vigentes, y para identificar obstáculos de acceso en un primer nivel normativo.

La pauta N° 2, *Catastro de Grupos*, tuvo por objetivo definir los universos de los tres grupos de usuarios de la información judicial de interés para el proyecto. En cuanto al grupo de usuarios directos del sistema, como su universo es demasiado disperso,

se utilizó otra metodología para definirlo y para recolectar la información proveniente de este grupo (observación directa in situ de existencia de instrumentos o mecanismos de acceso a la información, que se indicarán en una pauta aparte).

La pauta N° 3, *Entrevistas*, tuvo por finalidad, una vez definidas las muestras de los grupos de Medios de Comunicación Social y Academia y ONGs según la información resultante de la pauta N° 2, guiar las entrevistas que los consultores locales realizaron a las personas indicadas en las muestras, a fin de obtener información sobre las prácticas del acceso a la información judicial. Se decidió entrevistar, no a quienes tienen el deber en cada caso de proveer la información, sino a los "clientes" o consumidores de la información producida por el sistema. Se realizaron aplicando un modelo de entrevistas semi-estructuradas, consistente en una conversación cara a cara en la que una parte asume el rol de entrevistadora, y la otra de informante, pero en el marco de una interacción no regulada por la parte entrevistadora. Para ello se confeccionó una pauta de puntos o temas que debían ser tocados para los periodistas y otra para academia y ONGs. Como resultado, los consultores locales entregaron a CEJA las pautas completadas por cada una de las entrevistas realizadas, y CEJA luego confeccionó una tabla para el mejor manejo de esta información y su procesamiento. Con esta información se elaboraron luego gráficos de los procesos de prácticas para acceder a la información (Mapas de prácticas), que fueron contrastados con los mapas normativos realizados según la pauta N° 1.

Finalmente, la pauta N° 4, *Observación*, tuvo por objetivo aportar información sobre el acceso a la información del grupo de usuarios. Dada la dispersión de ese grupo, que impide la aplicación de entrevistas, optamos por identificar elementos de acceso a la información para las personas usuarias directas del sistema de justicia, que integraran los mínimos del deber de información básica, concretamente: información sobre derechos, sobre los casos, y orientaciones mínimas para manejarse en las diferentes instituciones. Dado esto, se confeccionaron pautas identificando estos elementos mínimos que debieran contener la información indicada para cada institución: Tribunales/Corte; Ministerio Público/Fiscalía, Consejo de la Magistratura /Judicatura; Defensa Pública/de oficio. Adicionalmente, se confeccionó otra pauta, a fin de dar cuenta de condiciones generales de acceso a

⁹ Desde mayo hasta julio de 2003 se procedió al diseño de las herramientas para la recolección de la información. En el diseño de estas herramientas participaron la coordinadora del Proyecto, el Director Académico, el Director Ejecutivo, el área de prensa y el área de estadísticas de CEJA, y la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión.

información por edificio (y no por unidad institucional). Nuevamente los consultores locales entregaron a CEJA las pautas completadas, a fin de que fueran luego procesadas.

Dada la extensión territorial y características de cada uno de los tres países del estudio, se fueron tomando a lo largo del proyecto varias decisiones respecto de la aplicación territorial de cada una de las pautas de recolección de información.

En el caso de Argentina, la pauta N° 1 recogió información normativa del ámbito de la justicia federal, que rige también sobre la justicia ordinaria para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La pauta N° 2, sobre catastro de grupos, se aplicó a los medios de comunicación de cobertura nacional y los más importantes de los territorios provinciales. La pauta N° 3, entrevistas, se aplicó a muestras de los universos de periodistas y academia y ONGs, pero las muestras fueron tomadas considerando sólo los miembros de instituciones de alcance federal, con sede en la Ciudad y provincia de Buenos Aires. Para la aplicación de la pauta N° 4, observaciones, se consideraron las unidades de lo ordinario nacional, esto es, la justicia ordinaria de todos los fueros vigente en la Capital Federal, de Corte Suprema de Justicia, Consejo de la Magistratura, Ministerio Público y Defensa Pública. No se incluyó la jurisdicción federal, por más que tuviera actuación en la Capital.

En el caso de Chile, las pautas 1 y 2 se aplicaron sobre todo el territorio nacional. Las pautas 3 y 4 se aplicaron tanto a ONGs y periodistas de la Región Metropolitana, como de ciudades de regiones con reforma al proceso penal implementada y en funcionamiento (Talca y Valparaíso).

En el caso de Perú, las pautas 1 y 2 se aplicaron sobre todo el territorio nacional. Las pautas 3 y 4 se aplicaron sobre Lima exclusivamente.

III. MARCO TEÓRICO

El derecho de acceso a la información pública así definido se concreta y desarrolla en otros derechos (deberes, en el caso del sujeto pasivo), los cuales a veces se encuentran expresamente consa-

grados en las leyes como principios¹⁰, sin los cuales el derecho primordial no puede realizarse. Estos son de dos clases:

A. Principios que regulan la información que debe ser pública

- *Presunción de información pública y principio de máxima revelación:*

Según estos principios, toda información producida por órganos e instituciones estatales, perteneciente a la administración central, descentralizada o entes autárquicos, empresas y sociedades del Estado, sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, empresas e instituciones autónomas, órganos desconcentrados de la administración, y en todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado tenga participación en el capital o en la formación de decisiones societarias; así como del Poder Legislativo y Judicial, se presume pública. Además, la consulta de ningún registro público puede estar vedada por siempre, sino que sólo puede disponerse la reserva o secreto por un período de tiempo determinado y, como veremos más adelante, por razones fundadas. De ahí que toda información en poder de los órganos públicos ha de regirse por normas acordes con el principio de máxima revelación, con lo cual se sugiere que, aún en casos en que existan motivos para reservar la información, la cantidad de información que no es accesible debe restringirse al máximo.

...la consulta de ningún registro público puede estar vedada por siempre, sino que sólo puede disponerse la reserva o secreto por un período de tiempo determinado y (...) por razones fundadas.

- *Limitación de las excepciones para el acceso a la información oficial, Negativa Fundada, Afirmativa Ficta:*

Todas las solicitudes de información que sean cursadas deben ser respondidas. Las excepciones a este principio deben estar debidamente definidas, y el Estado debe demostrar que la información solicitada se encuentra dentro del ámbito de información reservada. Los Principios ya citados establecen además que las negativas para revelar información no están justificadas a menos que el Estado pueda demostrar que la información cumple estrictamente con un test de tres partes, que demuestre que la información se relaciona con un objetivo establecido en la ley, que la revelación de la información pone en peligro ese objetivo, y que el daño causado por la revelación de

¹⁰ Utilizamos aquí los principios de Acceso a la Información pública definidos por la organización Artículo XIX (Cfr. Artículo XIX, "The Public Right to Know: Principles on Access to Information Legislation", disponible en [en adelante Principios de la Libertad de Información](#)). Los principios esbozados por la organización (Artículo XIX), han sido ampliamente utilizados por organizaciones internacionales e invocados en varios informes de la CIDH y de su Relatoría para la Libertad de Expresión. Cfr. Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión de 1999, p. 94. en: Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Vol. III. OEA/SER.L/V/III.106

la información es mayor que el interés público en la revelación de dicha información. Este principio se suma al de la afirmativa ficta, que establece que si transcurrido el plazo legal para brindar información el peticionario no ha recibido una respuesta, se entenderá que el Estado ha optado por la afirmativa de proveer la información, por lo que se habilita al peticionario para acceder a la misma mediante el recurso legal previsto.

- *Prevalencia de la revelación de información.*

Este principio complementa los anteriores, pero fundamentalmente al de máxima revelación y presunción de información pública. Por el mismo se consagra que en caso de choque de normas, o de dudas acerca de la interpretación de una norma, debe darse prioridad a la revelación de la información, y no a su negativa.

B. Principios que regulan el procedimiento para la obtención de información

- *Deber de publicación básica:*

Este deber es el complemento del derecho de acceso a la información pública, y se manifiesta en el deber de hacer público un conjunto de datos sobre las entidades del Estado. En otras palabras, este deber quiere impedir que el acceso a cualquier dato, que de antemano pueda saberse de interés público, tenga necesariamente que materializarse a través de una solicitud especial; prefiere que haya un conjunto mínimo de datos publicados de manera espontánea, y los pedidos más específicos tengan que ser expresos.

- *Promoción de una cultura de apertura:*

Las entidades públicas deben promover una cultura de gobierno transparente y abierto, capacitando de forma permanente a sus empleados y funcionarios en la comprensión de su actividad diaria como un servicio público. Se consigna expresamente a fin de promover, entre la ciudadanía y la burocracia estatal, la cultura de apertura de información y de servicio público¹¹.

- *Procedimiento ágil y sencillo para obtener la información requerida, obtención inmediata de la información, o en plazo razonable, derecho a la apreciación independiente de la negación de la información:*

El ejercicio del derecho de acceso a la información pública debe incorporar su propia dimensión de "debido proceso". Debe, por tanto, estar claro para las personas dónde solicitar la información, cómo hacerlo -en este caso el trámite debe ser sencillo y no constituir un obstáculo-, los plazos de espera para los casos en que se trate de información no básica, como la anteriormente descrita, cuáles son los órganos a los que se puede recurrir en caso de no obtener una respuesta satisfactoria por parte de la administración pública, las posibilidades de recurrir a la justicia en caso de no recibir la información, y la necesidad de que exista una autoridad reguladora independiente sobre este derecho. Si alguna de estas variables no se cumple, o se estima que obstaculiza o restringe ilegalmente el derecho, entonces no estamos en presencia de un procedimiento como el requerido por el derecho para su cumplimiento efectivo. Un principio complementario a este es el deber de las personas de solicitar la información a la institución estatal donde razonablemente la información pueda encontrarse. Claro que para poder aplicar este principio, es necesario que el Estado primero cumpla con el deber de publicar información básica, que incluye la orientación al ciudadano respecto de dónde encontrar cada pieza de información. En cuanto al plazo para la obtención de la información, este debe ser razonable, lo que implica que se cumple inmediatamente cursada la solicitud cuando se trata de información básica. En el resto de los casos puede variar, por lo que cobra aún más importancia el derecho a recurrir ante una autoridad independiente. Entre los Principios ya citados, el principio 14 de Johannesburgo y el Principio 5 de libertad de información, resumen este derecho, que consta básicamente de dos partes: la primera, implica la necesidad de existencia de un órgano fiscalizador independiente, que pueda analizar las negativas de la información dadas por otros órganos del Estado; la segunda, es la revisión jurisdiccional de esta negativa, o derecho a recurso judicial ante ésta¹².

- *Gratuidad de la información y del acceso a ésta:*

El acceso del público a la información debe ser gratuito cuando se trata de información básica y en tanto no se requiera la reproducción de la misma. Cuando se requiera la reproducción, los costos no deben ser tan altos como para desincentivar a los solicitantes. En ningún caso podrán cobrarse, entonces, cargos extra que superen los precios de reproducción promedio del mercado.

¹¹ Este derecho/deber adquiere particular importancia en nuestra investigación, dado que hemos constatado en el caso de las instituciones judiciales que se ha hecho poco por impulsar la apertura informativa a nivel de las instituciones en los países del estudio, lo que resulta en perjuicios concretos para la ciudadanía en relación al servicio de justicia.

¹² En América Latina, a excepción de México, las leyes de libre acceso a la información pública no prevén el establecimiento de un órgano fiscalizador independiente; por el contrario, se ha optado por habilitar la vía judicial -en la mayoría de los casos mediante la acción de amparo-. Esta opción acarrea diversos problemas que pueden perjudicar el acceso a la información requerida, además de afectar particularmente el caso que nos interesa, que es el libre acceso a la información proveniente de los órganos del sistema de justicia.

IV. EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL SISTEMA INTERAMERICANO

La jurisprudencia y la doctrina interamericanas han establecido que el derecho de acceso a la información encuentra amparo en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. El artículo 13 de la Convención Americana garantiza "la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito, en forma impresa o artística o por cualquier otro procedimiento de su elección".

En su Opinión Consultiva Nro. 5 de 1985, sobre la Colegiación Obligatoria de los Periodistas, la Corte Interamericana estableció: "(...) quienes están bajo la protección de la Convención tienen no sólo el derecho y la libertad de expresar su propio pensamiento, sino también el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Por tanto, cuando se restringe ilegalmente la libertad de expresión de un individuo, no sólo es el derecho de ese individuo el que está siendo violado, sino también el derecho de todos a "recibir" informaciones e ideas, de donde resulta que el derecho protegido por el artículo 13 tiene un alcance y un carácter especiales. Se ponen así de manifiesto las dos dimensiones de la libertad de expresión. En efecto, ésta requiere, por un lado, que nadie sea arbitrariamente menoscabado o impedido de manifestar su propio pensamiento y representa, por tanto, un derecho de cada individuo; pero implica también, por otro lado, un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno"¹³.

El sistema interamericano ha reconocido el derecho de acceso a la información de manera más explícita que otros sistemas regionales. La razón de esta interpretación más amplia encuentra sustento en la Convención Americana que explícitamente

relaciona la libertad de expresión con el derecho a "buscar" información¹⁴.

Tal como lo estableció la Relatoría¹⁵, el acceso a la información promueve la rendición de cuentas y la transparencia dentro del Estado y permite contar con un debate público sólido e informado. Siendo el Estado un vehículo para garantizar el bien común, cuyos poderes derivan de la voluntad de los ciudadanos, el propietario de la información es el individuo quien, como mandante, ha delegado la administración de la cosa pública en sus representantes¹⁶. Esta idea fue reforzada con la aprobación de la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos cuyo Principio 4 afirmó el concepto de que, para dar debido cumplimiento a las obligaciones que establece la Convención, los Estados deben adoptar medidas efectivas que garanticen el acceso a la información en poder del Estado¹⁷. Un mecanismo transparente que brinde acceso a información en poder del Estado es también esencial para fomentar un clima de respeto de todos los derechos humanos y es necesario para evitar futuros abusos por funcionarios gubernamentales y asegurar la garantía de recursos efectivos contra tales abusos¹⁸.

...el acceso a la información promueve la rendición de cuentas y la transparencia dentro del Estado y permite contar con un debate público sólido e informado.

En el marco de la doctrina interamericana, el derecho de acceso a la información se encuentra garantizado por el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de ahí que las limitaciones a este derecho deben ser consonantes con ella. Por lo tanto, cualquier restricción debe estar expresamente establecida por ley y ser necesaria para asegurar: a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

La condición de "necesaria", ha sido interpretada por el tribunal interamericano a la luz de la jurisprudencia europea en el sentido de que la necesi-

¹³ Corte IDH, Opinión Consultiva OC-5/85, Colegiación obligatoria de periodistas (artículos 13 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), 13 de noviembre de 1985, Ser. A., Nro. 5 (en adelante, Opinión Consultiva OC-5/85), párr. 30.

¹⁴ A pesar de las diferencias que existen para reconocer el acceso a la información como un derecho fundamental relacionado con la libertad de expresión, existe un consenso internacional, no sólo de los órganos regionales y universales de protección de derechos humanos, sino también de los órganos políticos intergubernamentales y de la doctrina en que una participación efectiva de la ciudadanía en las decisiones que la afectan y en el control de los gobiernos exige un amplio acceso a la información lo cual potencia su participación en un efectivo debate público. Sin la información necesaria, es imposible ejercer la libertad de expresión como vehículo efectivo de la participación cívica o la supervisión democrática de la gestión del gobierno (CIDH, Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos, OEA/SER.L/V/II.116, Doc. 5 rev. 1 corr. 22 de octubre 2002, párr. 286). Citando a Robert Dahl, Crick califica al acceso a fuentes alternativas e independientes de información como una de las características institucionales elementales de la democracia moderna, pues la libertad de expresión se vuelve inútil sin la disponibilidad de evidencias que permitan contrastar las informaciones oficiales (CRICK, Democracy, a Very Short Introduction, Oxford University Press, Oxford, 2002, p. 107.)

¹⁵ CIDH, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2003, Vol. III. Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión. OEA/SER.L/V/II.118. Doc. 70 rev. 2, 29 de diciembre 2003. Cap. IV.

¹⁶ Cfr. CIDH, Informe Anual 2001, Vol. II, Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión (en adelante, Informe del Relator Especial 2001) OEA/SER.L/V/II.114, Doc. 5 rev. 1; Informe del Relator Especial 2000.

¹⁷ El Principio 4 de la Declaración establece: "El acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho. (...)". CIDH, "Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión," 2000, Principio 4. En:

¹⁸ CIDH, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2003, Vol. III. Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión. OEA/SER.L/V/II.118. Doc. 70 rev. 2, 29 de diciembre 2003. Cap. IV. P.

dad corresponde con la existencia de una "necesidad social imperiosa" para cuya protección no es posible otro mecanismo menos restrictivo que la limitación¹⁹, en este caso, al derecho de acceso a la información. De esta manera puede observarse la consonancia de esta jurisprudencia con los Principios anteriormente referidos.

V. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

A. La información jurisdiccional

La implementación de las reformas judiciales ha generado avances en cuanto al acceso a la información que emana de los procesos judiciales. Esta relación no es de extrañar siendo la inclusión de los principios de oralidad y publicidad dos de los elementos clave del cambio, como se refirió en precedencia. Particularmente en los procesos penales, las garantías de los derechos a un debido proceso y a un juicio justo implican la publicidad del proceso penal. De ahí que en este caso, el acceso a la información sobre estos procesos, desde su inicio hasta la sentencia y su ejecución, es un componente intrínseco de los derechos de debido proceso y juicio justo que el Estado está obligado a garantizar²⁰, tal como ha sido señalado por los tratados internacionales de derechos humanos.

El caso chileno es valioso en términos de estudio, en cuanto, producto de la implementación gradual de la reforma, permite comparar la situación entre las regiones de ese país que han implementado la reforma judicial, que gozan de un procedimiento acusatorio moderno en funcionamiento, y la Región Metropolitana, que se rige aún por un sistema inquisitivo. Esta comparación evidencia que la implementación de las reformas redundará en la mejora del acceso a la información. Los resultados que se muestran a continuación provienen de los estudios locales en los países mencionados. Para mayor información, los informes locales pueden ser consultados en www.cejamericas.org.

El caso chileno es valioso en términos de estudio (...) permite comparar la situación entre las regiones de ese país que han implementado la reforma judicial, que gozan de un procedimiento acusatorio moderno en funcionamiento, y la Región Metropolitana, que se rige aún por un sistema inquisitivo.

La disponibilidad de información durante el curso del proceso penal se evalúa de forma diferenciada, debiendo ser más amplia para el público en general durante la etapa de juicio. Por este motivo, la evaluación se divide frente a este aspecto.

A.1. Publicidad general

En los tres países, en ambos sistemas de procesamiento penal, la información de la investigación es secreta para terceros. No pretende analizarse aquí el detalle del conflicto entre el secreto del sumario y la difusión de información en la etapa de investigación. No obstante, la importancia del debate radica en que, sin perjuicio de los intereses legítimos de la justicia, existe una necesidad social por conocer algunos aspectos básicos de dichos procesos aún en esta etapa, que se refleja en la búsqueda de este tipo de información por parte de la prensa y de las organizaciones de la sociedad civil. En efecto, la justicia es una función pública esencial, sobre todo la justicia penal, por lo cual, en tanto existan elementos de interés público cuyo conocimiento no perjudique el desarrollo adecuado de una investigación u otros intereses legítimos como la protección de los menores o de los derechos del imputado, no deberían existir trabas para su difusión por parte del órgano investigador o de los Poderes Judiciales. En todo caso, debe tenerse en cuenta que la regulación que resulte de estos intereses en juego no puede desfigurar el sistema en general, impidiendo la debida contradicción de las pruebas.

El nuevo Código Procesal chileno favorece que los terceros tengan acceso a los registros completos de las audiencias de garantías o a la parte de ellos que resulte pertinente, cuando dieran cuenta de actuaciones públicas conforme a la ley, excepto cuando durante la investigación o la tramitación de la causa, el tribunal restrinja el acceso para evitar que se afecte el derecho a un juicio justo. Se establece, además, un plazo de cinco años para la reserva, al término de los cuales los registros se consideran públicos. En estos términos, por regla general, al menos hay acceso a la información que

El nuevo Código Procesal chileno favorece que los terceros tengan acceso a los registros completos de las audiencias de garantías o a la parte de ellos que resulte pertinente, cuando dieran cuenta de actuaciones públicas conforme a la ley, excepto cuando durante la investigación o la tramitación de la causa, el tribunal restrinja el acceso para evitar que se afecte el derecho a un juicio justo. Se establece, además, un plazo de cinco años para la reserva, al término de los cuales los registros se consideran públicos. En estos términos, por regla general, al menos hay acceso a la información que

¹⁹ Corteidh, Opinión Consultiva OC-5/85, parr. 46.

²⁰ En América Latina, durante el siglo XX y aún después de las ratificaciones por parte de los Estados de los instrumentos interamericanos de Derechos Humanos, los procesos inquisitivos eran la norma en el continente aún cuando a todas luces reñían no solo con la exigencia de publicidad, sino con las garantías propias de un Estado republicano de Derecho. Es, en la ruptura del secreto del sistema inquisitivo, donde se encuentra parte de la esencia de las reformas judiciales que se han emprendido en América Latina desde la década de 1980, para dejar atrás aquel modelo basado en procesos escritos, confidenciales, basados en la investigación de un inquisidor realizada en solitario, y de quien se pretendía era libre de las "pasiones" de los involucrados en el conflicto, o como lo describen Maier y Struensee, "un procedimiento dominado por la razón del Estado, verdadero protagonista del conflicto entre la ley heterónoma dictada por él y el súbito sospechado por transgredirla, con enorme cantidad de recursos contra las decisiones, que incluso procedía o se activaban, como el procedimiento, de oficio, para possibilitar el control jerárquico y tornar efectiva la devolución del poder delegado en origen." (Maier, Julio B.J.; Ambos, Kai y Woischnik (coordinadores), Las Reformas Procesales Penales en América Latina. AD-HOC, Buenos Aires, Argentina, 2000. Introducción conjunta Maier, Julio y Struensee, Eberhard.)

se produce en un estadio avanzado de la investigación, cuando se formulan los cargos al imputado o tienen lugar audiencias que restringen sus derechos, como la imposición de prisión preventiva.

Ello contrasta con la práctica del sistema chileno antiguo que, por ejemplo, arrojó dificultades para conocer el estado de privación o no de la libertad de los imputados. En más de un 40% de los juzgados criminales existen diversos obstáculos para conocer esta información, entre ellos el brevísimo lapso de una hora diaria en que ella puede ser consultada, y la evidencia de que unos pocos funcionarios destinados a otorgarla solo acceden a hablar con abogados. En el sistema reformado, esta información es fácilmente accesible, tanto en la Defensoría como en el Ministerio Público y los Juzgados de Garantía. En todo caso, la información disponible en la Defensoría fue la menos completa entre las 3 instituciones chilenas.

En cuanto al juicio oral, como anunciamos al principio, siempre se ha previsto legalmente como público en los países en que existe, aunque en la práctica nunca lo ha sido. El reconocimiento del principio de publicidad del juicio en los sistemas tradicionales no se hacía efectivo en la práctica, por dos motivos: en primer lugar, las pruebas practicadas en la investigación, que permanecían como tales en el juicio, no eran conocidas por quienes pudieran asistir al mismo, con lo cual su acceso a la información que fundaba las decisiones judiciales era siempre limitado. Adicionalmente, no existían salas de audiencia, y muchos juicios se desarrollaban dentro del despacho del juez, con lo cual la imposibilidad de la publicidad era práctica. Sin embargo, la consolidación de esta práctica era tal, que frecuentemente los jueces no utilizaban las salas de audiencia de las que disponían, prefiriendo celebrar la audiencia en su despacho, sin justificación aparente. Por estas razones, la práctica judicial nunca gozó de juicios públicos propiamente tales en los sistemas tradicionales en que el juicio público estaba legalmente previsto. En algunos, ni siquiera se contemplaba esa fase.

En el procedimiento chileno reformado, por el contrario, es fácil conocer la fecha, hora y lugar en que se llevará a cabo una audiencia determinada, y la publicidad se materializa en la práctica, ya que cualquier persona puede acceder a la sala de audiencias, las puertas permanecen abiertas y nadie pregunta siquiera el motivo del acceso. En Argentina, las dificultades que impiden el cabal ejercicio de la publicidad se materializan, no en restricciones concretas al acceso, sino en otros defectos operativos: las condiciones de las salas no

siempre posibilitan la publicidad y en ocasiones la información sobre la celebración de audiencias es de fácil acceso, pero en otras está incompleta (no se señala la hora).

En el ámbito normativo, las restricciones a la publicidad de las audiencias de los juicios en los tres sistemas giran en torno a la protección de menores, el honor, la seguridad, la intimidad o incluso la moral, el orden público, o para evitar la divulgación de secretos protegidos por ley. Estas limitaciones serían consonantes con el artículo 14.1 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos según el cual:

(...) La prensa y el público podrán ser excluidos de la totalidad o parte de los juicios por consideraciones de moral, orden público o seguridad nacional en una sociedad democrática, o cuando lo exija el interés de la vida privada de las partes o, en la medida estrictamente necesaria en opinión del tribunal, cuando por circunstancias especiales del asunto la publicidad pudiera perjudicar a los intereses de la justicia; pero toda sentencia en materia penal o contenciosa será pública, excepto en los casos en que el interés de menores de edad exija lo contrario, o en las acusaciones referentes a pleitos matrimoniales o a la tutela de menores.

El grado de detalle con el que se definen los posibles motivos para limitar la publicidad de las audiencias es variable, siendo el caso de Perú el más específico en cuanto a ellos. En general, se entiende que la decisión de limitar la publicidad de las audiencias de un juicio la podrá tomar el tribunal caso por caso. Asimismo, varía la generosidad con que los jueces permiten la publicidad, en interpretación de las causales legales de restricción.

Sin embargo, en la práctica, los estándares de publicidad del juicio no han terminado de consolidarse. Hacen falta criterios claros para decidir cuándo pueden restringirse, de qué forma deben interpretarse las disposiciones legales que permiten la limitación de la publicidad. Particularmente en cuanto al acceso que el público pueda tener a la información, las limitaciones que pueden establecerse para el ingreso del público y los medios a las audiencias o, incluso, para el acceso a cierta información sobre antecedentes del caso, pareciera que los jueces no tienen líneas jurisprudenciales claras para apoyarse y decidir si la restricción es legítima o no, y en la práctica esto se traduce en que sus decisiones reflejan la inexistencia de principios consolidados en esta materia.

Las decisiones sobre la publicidad de las audiencias generan tensiones entre los comunicadores sociales y los tribunales de justicia. Pareciera haber una falta de conciencia por parte de los administradores de justicia de que la presencia de público, y la fiscalización por parte de los medios y de organizaciones civiles en un debate, lejos de afectar la imparcialidad del juez o la autonomía de actuación de las otras partes o instituciones o funcionarios de justicia, puede constituir, según palabras de Cafferata, “una coraza para los jueces frente a eventuales presiones de los otros Poderes del Estado, o de grupos políticos o sociales, contribuyendo así a la transparencia de la administración de justicia y a la confianza en el Poder Judicial”²¹.

Merece una mención el caso argentino en que, de acuerdo con algunos periodistas consultados, el mecanismo de acreditación utilizado para el ingreso a las audiencias genera privilegios para algunos medios y, en el interior de la República, lleva a una censura que “adquiere ribetes graves e indisolubles”. Al respecto, es importante recordar que en diciembre de 2003 los tres mecanismos internacionales (relatores) de promoción de la libertad de expresión emitieron una declaración conjunta según la cual: “Los esquemas de acreditación a periodistas sólo son apropiados si son necesarios para proveerles de acceso privilegiado a algunos lugares y/o eventos; dichos esquemas deben ser supervisados por órganos independientes y las decisiones sobre la acreditación deben tomarse siguiendo un proceso justo y transparente, basado en criterios claros y no discriminatorios, publicados con anterioridad”²².

El acceso a las decisiones que ponen fin a los procesos es, por el contrario, mucho más satisfactorio. En Argentina, los usuarios revelaron consultar con facilidad esta información, gracias a que las decisiones se publican periódicamente en varios medios, aunque no existe certeza de que se publique la totalidad de ellas. Se critica que con frecuencia lo que se publica son extractos de las decisiones. Igual ocurre en Chile, donde las publicaciones de las sentencias son selectivas, aún de sentencias de la Corte Suprema, siendo imposible

acceder a todas las decisiones, ya que la publicación periódica que se hace no abarca todas las sentencias y no la hace el Poder Judicial. Por su parte, tanto la Defensoría como el Ministerio Público tienen bastantes sentencias publicadas en Internet, pero también es una selección.

Se extraña en los órganos de los sistemas judiciales -con excepciones notables en los Juzgados del nuevo procedimiento penal chileno y su Ministerio Público- la existencia de mecanismos de información a la ciudadanía que permita al usuario común entender las reglas de su relación con el sistema y romper el prejuicio de que los Poderes Judiciales son un terreno reservado para abogados. Para superar estas limitaciones se requiere de una estructura institucional adecuada. Ahora bien, no se puede ignorar que esto requiere de recursos.

Se extraña en los órganos de los sistemas judiciales (...) la existencia de mecanismos de información a la ciudadanía que permita al usuario común entender las reglas de su relación con el sistema y romper el prejuicio de que los Poderes Judiciales son un terreno reservado para abogados.

Un avance importante en todos los países a los que se refiere este estudio, es la utilización del acceso remoto para la consulta de expedientes judiciales. En ellos se ha comenzado a implementar este sistema con mayor o menor alcance, según las materias, los tribunales o cortes y las regiones. Ahora bien, llama la atención que, en algunos casos, la consulta de información por este medio no es una práctica a la que recurren comúnmente los periodistas y organizaciones. De ahí que es importante la difusión, por parte de las propias instituciones del sistema judicial, de la existencia de estos mecanismos de consulta.

A. 2. El caso de los periodistas

El acceso de los medios de comunicación resulta especialmente problemático. En la Región Metropolitana chilena, de acuerdo con los periodistas, el acceso de la prensa a los alegatos de las partes en los recursos ante la Corte de Apelaciones o la Corte Suprema, puede ser restringido por razones de espacio, lo cual riñe con el estándar de publicidad, pero también se limita el acceso sin mediar explicación alguna. La falta de recursos eficaces afecta aún más las relaciones entre la prensa y los tribunales. En Argentina, donde las limitaciones a las audiencias son definidas en términos más

²¹ Cafferata Nores, José I. Proceso penal y derechos humanos. La influencia de la normativa supranacional sobre derechos humanos de nivel constitucional en el proceso penal argentino. Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). Editores del Puerto, Argentina. 2000.

²² Ver <http://www.cidh.org/relatoria/Spanish/Compre2003/Mecanismos%20Internacionales.htm>

generales por la legislación que en los otros dos países, si bien se exige que la decisión del tribunal sea fundada, ésta es irrecurrible.

Esta situación ejemplifica el problema de falta de claridad, no sólo respecto de la legitimidad que deben tener las restricciones, sino también de la importancia de la cobertura de los procesos judiciales por parte de los medios de comunicación, para los propios intereses de la justicia. Si bien un mayor grado de especificidad en las normas contribuiría, éste pareciera ser, esencialmente, un problema de cultura institucional que requiere de un cambio de mentalidad por parte de los funcionarios del sistema judicial para que reconozcan -y reivindiquen- que su labor es de profundo interés público y como tal debe estar sometida al escrutinio de la ciudadanía. La presencia del público favorece la confianza en el sistema de justicia, y a la postre, redundando en una mayor comprensión por parte de la ciudadanía de los procedimientos judiciales. El secreto en la función judicial, más allá de "proteger" la función de los jueces del descrédito público, puede generar desconfianza y abrir un peligroso espacio a violaciones a los derechos al debido proceso y a un juicio justo. Al respecto, la Comisión Interamericana ha señalado: "A efectos de preservar la confianza del público en los tribunales y proteger a los litigantes contra la administración de la justicia secreta y sin escrutinio público, las normas del debido proceso exigen que el juicio y el pronunciamiento de la sentencia se efectúen en público excepto en circunstancias excepcionales en que la justicia exija estrictamente lo contrario"²³.

En este sentido, en la Región Metropolitana chilena, la falta de información ampliamente disponible a la prensa estimula su investigación por otros medios, como la familia de la víctima o los abogados, con lo cual la información que se obtiene arroja una visión parcial de los hechos que les resta credibilidad. Este aspecto es idéntico en Argentina, donde incluso los periodistas son conscientes de que la información que les brindan los intervinientes en el proceso constituye una estrategia de las partes dentro del mismo. En cuanto a las regiones chilenas con procedimiento reformado, el problema es diferente, ya que la información disponible sobre los juicios en curso es buena y bastante amplia, sin embargo, los periodistas usualmente requieren la informa-

ción en un momento anterior al juicio oral, con lo cual, en esta instancia, la noticia muchas veces ha perdido oportunidad a los ojos de la prensa.

Otro indicio de la dificultad de los sistemas judiciales para concebir su labor como un servicio público, cuyos principales destinatarios son las personas, y no el Estado ni la corporación de abogados, es la queja recurrente sobre el uso de un vocabulario técnico, de información que está destinada a los "abogados" y no a la ciudadanía, y la evidente inexistencia de algún mecanismo que "traduzca" al ciudadano común ese lenguaje jurídico. Ese papel lo puede desarrollar una prensa que pueda ejercer su labor con las suficientes garantías y una institución "abierta" a la misma. No cabe aquí disertar sobre la necesidad de la capacitación de los periodistas -la cual sin duda alguna sería beneficiosa-, pero sí es de señalar que el sistema de justicia podría contribuir con ello.

La carencia de mecanismos para consultar la información directamente y la necesidad, en muchos casos, de contar con un abogado para acceder a la información, lleva, lógicamente, a su búsqueda por mecanismos informales (en Chile, por otra parte, el 80% de los periodistas manifestó buscar la información a través de estos mecanismos), e incluso ilegítimos, como es el caso de tres periodistas peruanos, quienes reconocieron que debían dar una "contraprestación" para obtener información sobre las resoluciones judiciales. Sería ingenuo pensar que la existencia de mecanismos formales eliminará la consulta por parte de la prensa de fuentes no oficiales, pues la confirmación de la información con otras fuentes es una práctica natural de su labor, pero evidentemente, sería importante para evitar la dependencia de los periodistas a la información que les suministren las partes, cuya imparcialidad, tal como lo señalaron los mismos comunicadores, es siempre dudosa.

A. 3. Publicidad para las partes

En general, las reglas en cuanto al acceso por las partes suelen estar bien definidas en los tres países en estudio, y en la práctica suelen respetarse las normas de los Códigos Procesales. La adopción de un sistema más acusatorio ha significado mayores garantías a la publicidad, lo cual favorece

...la falta de información ampliamente disponible a la prensa estimula su investigación por otros medios, como la familia de la víctima o los abogados, con lo cual la información que se obtiene arroja una visión parcial de los hechos que les resta credibilidad.

²³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos, OEA/SER.L/V/II.116 Doc. 5 rev. 1 corr. 22 de octubre del 2002. párr. 238. en adelante: Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos.

el cumplimiento en la práctica del principio de “igualdad de armas”.

Tanto en Perú y Argentina, como en los procesos chilenos que se rigen por el nuevo Código de Procedimiento Penal (CPP), se establece el acceso de las partes a toda la información recogida durante la investigación. Existen algunas disposiciones que conservan ciertas reservas, como en el caso de Perú y Chile en el sistema nuevo, donde un juez puede ordenar que una actuación se mantenga en reserva cuando su conocimiento pueda entorpecer el éxito de la investigación. Sin embargo hay límites a esta reserva, pues debe establecerse un tiempo determinado.

Situación muy distinta sucede en Chile en aquellos procedimientos que se rigen aún por el CPP antiguo. Allí, el proceso penal se adelanta ante un único funcionario, y la etapa en que se decide la mayor cantidad de cuestiones es secreta incluso para el imputado, que no tiene la posibilidad de conocer el avance de la causa que se lleva en su contra. Incluso, cuando se le permite el acceso formalmente, distintas deficiencias en la atención del sistema judicial (falta de preparación de los funcionarios, ausencia de una “costumbre de publicidad” que conlleva una política contraria a la misma, etc.) llevan a que dicho acceso no se materialice como debiera. Si se presenta el plenario, a petición de parte, a él tienen acceso los sujetos procesales. En conclusión, el acceso a la información en el sistema tradicional chileno es el esquema más restrictivo de todos.

En cuanto a la etapa de juicio, las partes tienen libre acceso a la práctica de las diligencias, aunque otra es la situación cuando se trata de entrevistas de las partes con los jueces pues no pareciera una práctica tan libre. En Argentina, se exige que ambas deban estar presentes en las entrevistas con los jueces, lo cual se explica por la necesidad de evitar intrigas tendientes a sugerir la solución del caso.

B. La información administrativa

Para efectos del presente estudio, se decidió dividir el análisis de la información producida en virtud de los procesos judiciales, de aquella que emana de los actos administrativos y de gobierno de los sistemas judiciales.

La posibilidad de conocer cómo se ejerce la gestión y, en algunos casos, de ejercer el control directamente sobre la misma es una condición necesaria para la transparencia y la confianza en las instituciones. Sin embargo, el histórico silencio y distanciamiento de la ciudadanía con los que tradicionalmente han actuado los Poderes Judiciales, han generado un distanciamiento en su relación con el ciudadano común, que se hace evidente en la falta de control, por parte de los medios de comunicación y de la sociedad civil, de la gestión administrativa del Estado. Es claro que existe un mayor interés sobre la labor propiamente jurisdiccional, pues los periodistas consultados en los tres países suelen mostrar mayor interés por cubrir los procesos judiciales que por ejercer un control externo de la gestión administrativa de los Poderes Judiciales. Sin embargo, es en muchos casos en esa gestión donde se determina la eficiencia de los recursos para que el Poder Judicial cumpla con su labor fundamental, y se hace visible la transparencia de las decisiones sobre procedimientos disciplinarios y concursos. Si los medios de comunicación ejercen una labor fundamental en el control de actos de corrupción respecto del conjunto de instituciones públicas, el Poder Judicial no debería escaparse a ese control esencial.

Si los medios de comunicación ejercen una labor fundamental en el control de actos de corrupción respecto del conjunto de instituciones públicas, el Poder Judicial no debería escaparse a ese control esencial.

Adicionalmente, las restricciones al acceso a la información que podrían ser válidas respecto de la información procesal para garantizar los intereses de la justicia, no son extensibles a la información administrativa. Evidentemente, los conflictos de derechos que se pueden presentar en el marco de un proceso judicial son muy distintos a aquellos que puedan surgir, por ejemplo, de la publicidad de un presupuesto, si llegara a haberlos. En ese ámbito, las exigencias de transparencia y probidad que se aplican a la gestión administrativa de cualquier otro órgano del Estado deberían ser igualmente válidas para la labor administrativa y de gerencia del Poder Judicial, ya que la posibilidad de controlar la gestión eficiente del presupuesto parte de la base de que éste se conoce públicamente.

En los tres países existen profundos vacíos normativos en cuanto al derecho de la ciudadanía a requerir información sobre la gestión administrativa de algunos órganos del sistema de justicia, con algunas excepciones²⁴. Sin perjuicio de que existen disposiciones generales, aplicables al Poder Judicial

²⁴ De nuevo, en el caso chileno, existen normas que garantizan el principio de transparencia y probidad que se aplican a la labor del Ministerio Público y de la Defensoría Penal Pública.

(Perú²⁵) o normas específicas para los Poderes Judiciales que garanticen la publicidad de la información de los actos administrativos (Chile²⁶), no se ha dado un desarrollo normativo al interior de los mismos que garantice, en general, un pleno ejercicio de este derecho. Existen normas o decisiones de los órganos jerárquicos de los sistemas judiciales sobre algunos tipos de información muy específicos, pero en algunos de los casos éstas tenderían a establecer restricciones a garantías de disposiciones más generales.

No es de extrañar, entonces, que en la práctica, no exista claridad sobre los mecanismos para solicitar muchos datos de índole administrativa. En el caso peruano, por ejemplo, a pesar de que la Ley de Transparencia y Acceso a la Información establece un procedimiento general, en las entrevistas fue evidente que el mismo era desconocido para la mayoría de los usuarios consultados. En este sentido, reiteramos, hace falta una mayor difusión de la existencia de estos mecanismos, pero igualmente el hecho de no ser utilizados por los usuarios a que están destinados, impide depurarlos a través de la constatación práctica de su funcionamiento. En cuanto a la frecuencia con que los grupos de usuarios acuden a esta información, resulta notorio que no ven una necesidad de conocer los aspectos que gobiernan operativamente el sistema de justicia. En Chile, ninguna de las organizaciones de sociedad civil manifestó haber requerido alguna vez información sobre el funcionamiento del Poder Judicial, defecto que es especialmente notorio si se tiene en cuenta que se encuentra disponible en la página web.

A pesar de que entre los periodistas y las organizaciones de la sociedad civil, existe una menor tendencia a solicitar información de índole administrativa, existe mayor crítica hacia las dificultades y la calidad de este tipo de información. En los tres países, periodistas y representantes de la sociedad civil se lamentaron de la “desconfianza” con que son recibidas sus solicitudes de información sobre la gestión administrativa. Se torna evidente que la relación entre el Poder Judicial y la ciudadanía en cuanto a la información de índole administrativa sufre de una mayor indefinición.

En el marco de la gestión cotidiana de los funcionarios, otra vía de control sería la posibilidad de formular quejas o reclamos en contra de éstos, y una

de las vías para estimular este control es la difusión de sus obligaciones y deberes. En el caso chileno, no se encuentra en los edificios de tribunales información sobre este tema; sin embargo, en casi la totalidad de las instituciones existen buzones de quejas

...en casi la totalidad de las instituciones existen buzones de quejas y sugerencias, aunque el formulario para registrarlas no estaba disponible en el 90% de las dependencias visitadas.

y sugerencias, aunque el formulario para registrarlas no estaba disponible en el 90% de las dependencias visitadas. En Argentina, existe este tipo de buzones en una pequeña porción de juzgados (22%).

La información relevante de índole administrativa se puede clasificar en tres grupos: en primer lugar, hay información estadística, que permite medir cómo procesa el sistema las causas que recibe, y sacar conclusiones sobre tendencias, logros y aspiraciones. Este aspecto cobra particular importancia cuando se emprenden procesos de reforma como los mencionados, ya que una de las aspiraciones de la reforma es que el sistema maneje mejor su flujo de causas. En segundo lugar, está la información del sistema judicial que rodea el nombramiento y remoción de los funcionarios, así como las sanciones que se les imponen. Finalmente, existe también información relativa a presupuesto y gasto del sector judicial.

En cuanto al acceso a la información sobre selección y sanciones a los funcionarios judiciales, hubo quejas en todos los países. En Argentina, la Ley de Ética Pública de 1999 garantiza el derecho de los ciudadanos a solicitar las declaraciones juradas de bienes de los funcionarios, pero la Corte Suprema emitió una acordada que restringió su acceso²⁷.

En Perú, si bien el reglamento de la Oficina de Control de la Magistratura introdujo la publicidad como uno de los principios de la función de control, también se introdujo la prohibición de revelar información que dificulte la acción de control y definió la “infidencia” como falta grave. Se señala que el efecto disuasivo de la norma que prohíbe la infidencia se ha extendido ampliamente. Además, resulta llamativo que al tiempo que la ley regula ampliamente el acceso a la información, los reglamentos de las leyes, o la práctica, restringen indebidamente dicha amplitud. Estas contradicciones en ocasiones tienen lugar en la misma ley, por ejemplo, la que reguló en Perú los procesos sancionatorios afirma el valor ejemplificante de su debida difusión, pero simultáneamente establece la reserva en las actuaciones.

²⁵ En Perú existen normas constitucionales y una Ley de Acceso a la Información que son aplicables al Poder Judicial y al Ministerio Público.

²⁶ El Código Orgánico de Tribunales, que trata principalmente de la labor administrativa del Poder Judicial, contiene varias disposiciones sobre la publicidad de información.

²⁷ La validez de esta acordada, al realizarse el presente informe, se encontraba en tela de juicio y se creó una instancia para su revisión en un grupo de trabajo recientemente creado que integra la Corte Suprema de Justicia de La Nación y Argentina Justicia.

En Perú, los comunicadores se quejaron de la pobre calidad de la información sobre antecedentes de los magistrados y manifestaron haber tenido problemas para obtener información sobre nombramientos, remociones o sanciones de funcionarios. Se resalta que, mientras la ley dispone que los procesos serán “siempre públicos”, en la práctica dicha publicidad desaparece. En Chile, algunos artículos del Código Orgánico de Tribunales establecieron el secreto de los procesos de calificación de los funcionarios, así como de sus resultados; el currículo de los jueces no se encuentra disponible al público y más de la mitad de los periodistas consultados señaló que si bien es accesible la información sobre sanciones impuestas, no es fácil acceder a la causa de su imposición, en la medida en que se evita proveer detalles sobre los hechos en que se fundan. Adicionalmente, en virtud de un autoacordado del 1 de agosto de 2003, la Corte Suprema aprobó los "Principios de Ética Judicial", en que recomienda que las investigaciones de las conductas contrarias a la ética judicial, la probidad o la moral se sustancien en un cuaderno reservado, cuyo respaldo se archive con la “devida reserva”.

En Argentina, se señaló como notablemente restringida toda la información sobre procesos adelantados en contra de funcionarios judiciales y policías. Se menciona un caso en que se pidió esta información con destino a un proceso judicial, y nunca se pudo acceder a ella, siendo esta negativa llevada hasta el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos. Tampoco se conocen los procesos de selección de los jueces en ese país.

En ningún caso pareciera verse el escrutinio público a las calidades, nombramientos, sanciones y remociones de los funcionarios judiciales como un requerimiento mínimo de transparencia. Es cierto, tal como lo señalan Binder, Vargas y Riego, que la legitimidad del Poder Judicial está vinculada al ejercicio de la función judicial, pero como ellos mismos señalan, el gran poder que ejercen los jueces, unido a su elección indirecta, afecta aún más su legitimidad. “Esta mayor fragilidad de origen trata de ser compensada con la transparencia en el nombramiento, con la idoneidad de los elegidos y con el control de su desempeño. Vemos pues, que ya en el nivel inicial de la legitimidad de origen de la judicatura juega un papel central la información disponible sobre el proceso”²⁸.

En cuanto a la información presupuestaria, existe al menos algún nivel de publicidad, ya que el presupuesto se adopta mediante una ley, por lo cual se publica al menos en el diario oficial. Sin embargo, la información que sirve para evaluar realmente la eficiencia en la gestión, no es la del presupuesto asignado, sino la del gasto, y ella es escasamente disponible.

...la información que sirve para evaluar realmente la eficiencia en la gestión, no es la del presupuesto asignado, sino la del gasto, y ella es escasamente disponible.

En cuanto a la búsqueda de esa información en las instituciones del sector justicia, pareciera existir un prejuicio respecto de la deficiente capacidad del Poder Judicial de producir datos, ya que quienes solicitan la información opinan que los entes del sector judicial no son capaces de producirla, pero no es de interés prioritario de los grupos consultados acudir a esta información, sólo unos pocos manifestaron haberla requerido alguna vez. En esta medida, es posible que este juicio de incapacidad del sector judicial no coincida exactamente con la realidad, sino que obedezca a una preconcepción.

En Perú, por ejemplo, si bien el sitio electrónico del Poder Judicial ofrece datos presupuestarios y ejecuciones trimestrales al día, tal como lo exige la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, solamente una organización dijo consultar este tipo de información en Internet. El resto, dijo que el procedimiento para obtener información era hacer la consulta a un funcionario o no sabía cómo obtenerla.

En Chile, la información no está disponible en las instituciones -Ministerio Público, Defensoría, Poder Judicial-, y la solicitud de la misma es percibida con desconfianza por las personas encargadas en ellas de la atención al público.

En Argentina, no es habitual solicitar información sobre el presupuesto del sector justicia. En todo caso, existen disposiciones que restringen el acceso, por ejemplo, a la remuneración de los funcionarios.

En el caso de las estadísticas judiciales, también se presentaron quejas sobre su calidad en los tres países, pues fue calificada como desactualizada. En Chile, por ejemplo, el 55% de las organizaciones de sociedad civil manifestó haber encontrado la información en el anuario del Instituto Nacional de Estadística, siendo imposible acceder a ella acu-

²⁸ Binder, Alberto; Vargas, Juan Enrique; y Riego, Cristián, “Los Jueces y la Información, Sistemas de información e instituciones judiciales en el marco de la reforma judicial” en *Sistemas Judiciales* Nro. 5, p. 58. También en www.cejamerica.org.

diendo a las propias instituciones del sistema judicial, e incluso se anotó que la información que se encontraba era muy restringida y no siempre actualizada. Un porcentaje similar (54%) acude a este tipo de información en Argentina, pero se queja de falta de actualización y de poca confiabilidad. Resalta la mención al buen nivel de las estadísticas en el Ministerio Público. Sin embargo, las instituciones tienden a percibir la información estadística que producen como información no pública de entrada, exigiendo, en algunos casos, una autorización de órganos superiores del aparato para que las personas que la solicitan puedan obtenerla (por ejemplo, en Chile, esperar a una autorización de la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia). Ello contrasta con la necesidad del control interno de gestión, ya que la publicidad de la información estadística debería ser un estándar mínimo de transparencia.

...las instituciones tienden a percibir la información estadística que producen como información no pública de entrada, exigiendo, en algunos casos, una autorización de órganos superiores del aparato para que las personas que la solicitan puedan obtenerla...

De manera general, en cuanto a la información administrativa, no son de conocimiento de los periodistas y de las organizaciones civiles los procedimientos existentes -cuando los hay- para solicitar el acceso a esta información, o para recurrir en caso de negativa. Adicionalmente, la dificultad del lenguaje con que se expresa la información produce estímulos negativos. Por ejemplo, en Perú, resulta llamativo que 10 de 12 organizaciones de la sociedad civil hayan manifestado no buscar información en el sistema judicial, sino acudir a un asesor jurídico para estos temas.

Por otro lado, algunas disposiciones legales dirigidas a facilitar y desburocratizar la búsqueda de información no se cumplen. En Perú, la ley dispuso que las entidades de la Administración Pública, dentro de las que se cuenta la administración de justicia, deben encargar a una persona de tramitar las solicitudes de información (art. 2 del TUO²⁹). Esta norma, dirigida a consolidar y facilitar el acceso a la información, en la práctica la restringe, ya que el funcionario encargado muchas veces está en Lima, y los requerimientos de información que se formulen en otros lugares del país no pueden tramitarse debidamente. En otros casos, este funcionario tiene otras labores anexas, siéndole imposible desarrollar con esta labor, lo cual impide que los fines de la norma se cumplan.

C. Información operativa

Hemos llamado información operativa a aquella que explica a la población algunos aspectos básicos de su relación con los órganos de la justicia. Es aquella que, por así decirlo, tiende puentes hacia la ciudadanía para permitirle apropiarse del Poder Judicial como una institución que le presta un servicio esencial. La producción de esta información ha de surgir de decisiones que no se limiten únicamente a permitir el acceso, sino que procuren ofrecerla. Esto presupone una concepción de la labor judicial como un servicio público. El desconocimiento por parte de las organizaciones civiles y de los periodistas de algunos mecanismos creados por los propios sistemas de justicia para obtener cierto tipo de información es muestra clara de que no basta con crearlos, sino que se debe promoverlos y darlos a conocer para permitir su utilización.

Dado que el servicio de justicia es un servicio público, su principal destinatario no es el Estado, sino las personas. Por ello es necesario que las instituciones de justicia generen sistemas de información ideados en función de sus destinatarios y no del sistema judicial.

De la capacidad de entrar en diálogo con los destinatarios del servicio de justicia, depende en gran medida la legitimidad y confianza en el sistema de justicia.

La Declaración Principal de la VII Cumbre Iberoamericana de Cortes Supremas y Tribunales Superiores, ha establecido en su declaración tercera que "(l)os niveles de credibilidad y confianza en la justicia están relacionados en gran medida con las políticas de educación judicial, la difusión de las resoluciones judiciales, las relaciones con los medios de comunicación y el acceso a la información pública". Sin embargo, de la información recabada en el marco del presente estudio no se desprende la existencia de normas internas de los órganos del sistema judicial de los países para establecer una política general activa de información y educación al público.

En la práctica existen algunos esfuerzos importantes, aunque no es posible establecer de la infor-

²⁹ Texto Único Ordenado de la Ley 27.806.

mación recopilada la existencia de políticas generales y coherentes para asegurar el acceso a este tipo de información. En Argentina, existen oficinas de atención al público en casi todos los edificios judiciales, y la mayoría se encuentra en condiciones aceptables. En Perú, quienes deben cumplir la labor de informar al público son, en muchos casos, los funcionarios encargados de la seguridad.

Por ejemplo, en materia de información para trámites simples como fotocopias, devolución de licencias de conducir, etc., en Chile esta información es fácilmente disponible y las condiciones operativas para el trámite no lo dificultan. En Argentina, puede decirse de manera general que existen mecanismos, por ejemplo, para obtener fotocopias con relativa facilidad, aunque es necesario preguntar expresamente cómo se hace, ya que la información no está visible. Ello confirma la ausencia de una política general, y configura más bien un sistema que debe ser conocido específicamente, para acceder a aspectos simples operativos de la publicidad.

Respecto de la relación entre el ciudadano y la labor judicial, el caso de las instituciones chilenas en el marco del nuevo Código de Procedimiento Penal presenta algunos avances importantes. Existen oficinas de atención al público en la totalidad de las unidades judiciales, gracias a un auto acordado de la Corte Suprema, aunque la información que se prevé es bastante básica, incluyendo en el 75% de los casos dirección y fono de instituciones vinculadas con el sistema. En esta materia, la principal dificultad consistió en que el personal dedicado a atender al público cumple otras funciones en el tribunal. Asimismo, debe destacarse la existencia de mapas que orientan acerca de la disposición de los edificios, al igual que afiches ilustrados sobre los derechos de los usuarios, de las víctimas, e incluso, en algunos se distribuyen folletos en un lenguaje asequible que explican algunos aspectos del nuevo sistema. Una situación similar se da en el Ministerio Público y en la Defensoría Penal Pública en relación con la disposición de información sobre el procedimiento y los derechos y garantías de las víctimas.

Pero esta situación no se reproduce en Perú ni en Argentina, ni en el sistema chileno que rige aún en la Región Metropolitana. En general, se considera que, como existe la necesidad del patrocinio letrado, el suministro de esta información no es necesario, lo cual fomenta la creencia de que el sistema judicial es un mundo reservado a los profesionales en derecho.

Igual ocurre con la información organizativa, que no se produce ni se demanda. En Argentina, son pocos los usuarios que buscan este tipo de información, y quienes lo hacen tienen poco éxito. En cuanto a los mapas de orientación dentro de los edificios judiciales, una abrumadora mayoría de ellos fue mal calificada. Por otra parte, no existe una política de difusión a través de cartillas de derechos de los intervinientes, encontrándose éstas en muy pocas instituciones (Ministerio Público en el 8% de los edificios), situación que se reproduce en Perú.

VI. CONCLUSIONES

De la información de los tres países, se concluye que las reglas que rigen las relaciones entre el ciudadano común y corriente con el Poder Judicial no están claras. Hay una carencia de normas que, en lugar de construir puentes entre ambos, crea muros que limitan que el ciudadano haga suyo al Poder Judicial y que el Poder Judicial se conciba, a sí mismo, no solo como un órgano que detenta un poder, sino como una institución que, ante todo, ofrece un servicio. Esto presupone un cambio de mentalidad institucional importante que no se puede lograr solamente con una ley, sino que requiere de importantes esfuerzos de capacitación.

A pesar de que la implementación efectiva del acceso a la información judicial muestra aún algunas deficiencias y que algunas normas y reglamentos nacionales, varios dictados por las propias instituciones del sistema de justicia, conforman obstáculos para lograrla, se registran ciertos avances, fundamentalmente en el ámbito regional, y en ciertas normativas específicas que ya se han mencionado.

Es necesario que los Poderes Judiciales emprendan mecanismos para promover una cultura de apertura al interior de las instituciones judiciales, tal como lo refieren los instrumentos internacionales, y que faciliten esa relación necesaria entre la ciudadanía y los órganos de los sistemas de justicia, por vías que permitan una comunicación sencilla, en idiomas oficiales de las comunidades y con un vocabulario accesible. Las quejas de la sociedad civil sobre el carácter técnico del lenguaje utilizado en el sistema judicial muestra que aún hay mucho camino por recorrer en este sentido.

Por otra parte, la definición amplia de la información pública y accesible en la normativa, produce un efecto perjudicial a sus propósitos, ya que las excepciones se plasman de una manera relativamente vaga (“cuando afecte los intereses de la jus-

ticia” o expresiones similares), seguramente con el fin de que no se consideren amplias. Pero al momento de interpretarlas, la debilidad de la sistemática interpretativa de principios en nuestro derecho continental, conduce a que las excepciones “den para todo” y se incluyan en ellas casos que se entienden autorizados de reserva, cuando un examen sistemático de la normatividad, de acuerdo con la transparencia de la función pública, indicaría lo contrario. Por ejemplo, la falta de normatividad expresa o específica de que la información es pública, parece llevar a que ella se considere reservada, acudiendo a pretextos como el perjuicio para la administración de justicia.

Otro aspecto que debe resaltarse es que las prácticas, tanto de los funcionarios del sistema judicial, como de los usuarios que demandan información, no estimulan la búsqueda o el mejoramiento de los procedimientos para acceder a ella, que muchas veces existen y no se aplican. Por una parte, los usuarios no acuden a los mecanismos institucionales. Ello es explicable, porque muchas veces son engorrosos, poco prácticos o diseñados sin tener en cuenta la real estructura de las instituciones. En otros casos, como el de los periodistas, no son compatibles con la inmediatez con que ellos requieren datos. Sin embargo, esta falta de utilización permite que el sistema se escude diciendo que existen los procedimientos, que nadie los usa y ni siquiera los conoce, y este desencuentro ahonda aún más la falta de comunicación entre el sistema judicial y los sectores que demandan información.

Al propio tiempo, como los usuarios acceden a la información por vías informales, debido a la imposibilidad de utilizar las institucionales, los funcionarios del sistema de justicia suelen “no tener la costumbre” de proveer información, mirando con desconfianza a quienes la demandan. Si el sistema permitiera el acceso de forma razonable, y a su vez los usuarios implementaran los sistemas institucionales para solicitarla, la costumbre haría que fuera normal pedir y conceder información, consolidando prácticas compatibles con los estándares normativos, tanto nacionales como regionales. En esta materia es especialmente notable lo que relata el informe de Perú, donde el sólo hecho de que una persona entre a tomar anotaciones a un recinto del sector judicial amerita una “alarma” de los funcionarios de seguridad en el edificio, lo cual permite ver claramente que no están acostumbrados a que las personas accedan a los edificios a constatar sus condiciones.

Dentro de esta misma dinámica, la entrega de información, aún dentro del sector judicial, no se produce de manera institucional, sino que responde de más a las calidades personales de quienes se encargan de esta función. En otras palabras, el estado descrito produce la ausencia de lo que los estándares internacionales quieren fomentar como “cultura de apertura”. Mientras las normas se dirigen a consolidar un estado de cosas en el cual está permitido entregar toda la información, salvo excepciones, la práctica suele ser exactamente la contraria: se niega toda la información, salvo aquella que es obligatorio entregar, y esta descripción se aplica tanto a la información como tal, como a las vías para obtenerla.

Por ejemplo, es frecuente que se niegue la entrega de información por teléfono, cuando no existe ningún respaldo para esta limitación, pero el problema es que tampoco hay una obligación de entregarla por medios informales. Otro ejemplo de esta situación es la negativa de entregar informa-

ción ante la ausencia de una solicitud escrita. Un tercer ejemplo es el que se relató en Perú, donde la ley designó a un funcionario encargado de proveer la información en cada organismo de la administración pública, mientras lo procedente dentro de una verdadera cultura de apertura habría sido que cualquier funcionario se sienta capacitado y autorizado para entregar la información, salvo aquella que se encuentre reservada, ya que

de lo contrario, en la práctica los funcionarios se sentirán desautorizados para entregar cualquier tipo de información, porque “hay alguien encargado de hacerlo”, sobrecargando burocráticamente a quien tiene esa función, que además no está dedicado exclusivamente a ella.

Resulta llamativo que los Poderes Judiciales en momentos en que deben combatir por mejorar su prestigio, en lugar de adoptar una política de apertura para contrarrestar esta imagen, decidan restringir aún más la publicidad de la información. Este es el caso de Argentina, y visiblemente el de Perú. En estos fenómenos, se advierte que la publicidad de la información no se ha consolidado como una vía estratégica para el mejoramiento de la gestión ni el control público.

Con las excepciones que se puedan presentar respecto de la información que se difunde en las páginas electrónicas, no pareciera concebirse la publicación de información básica como un deber,

...las prácticas, tanto de los funcionarios del sistema judicial, como de los usuarios que demandan información, no estimulan la búsqueda o el mejoramiento de los procedimientos para acceder a ella, que muchas veces existen y no se aplican.

pues existen profundas carencias en cuanto a la existencia de información operativa y de la organización del Poder Judicial, así como de medios de difusión de información que contribuyan con la comprensión básica, por parte del ciudadano, sobre cómo relacionarse con el Poder Judicial, cuando requiera hacerlo directamente, o incluso, para comprender mejor la labor de un letrado. Algunas de las estrategias del sistema chileno, en el marco de la implementación de la reforma judicial, muestran pasos importantes hacia el logro de este objetivo, pero que deberían ampliarse a todo el sistema de justicia.

En este sentido, uno de los resultados más impresionantes arrojados por el estudio es la comparación del sistema chileno reformado con el tradicional. En el reformado, hay una auténtica cultura de apertura, en el sentido de permitir el acceso del público a las decisiones judiciales, impulsar el conocimiento de los derechos por parte de los usuarios, y en general, concebir la entrega de información como la regla general, y su denegación como una excepción. Por ello, si bien la adopción de políticas institucionales o normativas claras, junto con su adecuada difusión, resultan soluciones útiles y posibles, lo que realmente se demanda para que el acceso a la información judicial respete los estándares internacionales es una reconceptualización de la actividad judicial como un servicio público, dirigido a los usuarios y que posibilite el conocimiento de la eficiencia de la rama judicial. La transparencia en las decisiones judiciales produce un efecto legitimador sobre el sistema judicial, y por el contrario, una política de secreto produce siempre desconfianza.

VII. RECOMENDACIONES

1. La materialización de la publicidad obedece a una decisión de política pública. En este sentido, es claro que sin oralidad no hay publicidad, con lo cual sería deseable que se desplegaran esfuerzos para perfeccionar el desarrollo de las reformas procesales penales en los países de la región.
2. Se ha constatado a través del presente estudio que en numerosas ocasiones, la publicidad resulta restringida por debilidades de gestión, que impiden su ejercicio material. En este sentido, el fortalecimiento de la gestión administrativa debe acompañar la necesaria política pública de acceso a la información de los sistemas judiciales.
3. Es necesario que se comprenda el debido escrutinio público del funcionamiento del sistema como un requisito indispensable para su funcionamiento y legitimación frente a la ciudadanía. En este sentido, resulta irremplazable contar con un sistema de estadísticas confiable, de fácil acceso para cualquier ciudadano, y ojalá homologable con el de otros sistemas judiciales, de forma que permita su comparación.
4. La publicidad de la información producida por el sistema judicial debe realmente entenderse como una *política pública*. Con ello, queremos significar que los funcionarios que se destinan para la atención al público deben tener una actitud consistente con esta política, estando capacitados para aportar la información que la ciudadanía requiera, y sobre todo, para saber qué información no es pública, para contrarrestar la tendencia de considerar que toda es confidencial.
5. El adecuado entendimiento de la política de publicidad, permitiría que la normativa que desarrolla la legislación no limitara indebidamente los esfuerzos del legislador por materializar el estándar de publicidad configurado por los instrumentos internacionales.

FUENTES DE LOS DERECHOS Y PRINCIPIOS REFERIDOS EN EL SISTEMA INTERAMERICANO

Principios que regulan la información que debe ser pública	Fuente
Presunción de información pública	<p>PRINCIPIO 11: Ley General sobre el acceso a la información. Todos tienen derecho a obtener información de las autoridades públicas, incluyendo información relacionada con la seguridad nacional. No se puede imponer restricción alguna a este derecho por motivos de seguridad nacional, a menos que el gobierno pueda demostrar que la restricción está prescrita por ley y que es necesaria en una sociedad democrática para proteger un interés de seguridad nacional legítimo.</p> <p>PRINCIPIO 13: La divulgación por interés público. En toda ley y resolución concernientes al derecho de obtener información, el interés público por conocer la información deberá ser una consideración de primer orden.</p>
Principio de máxima revelación	<p>El Principio de Máxima Divulgación es uno de los principios de Acceso a la Información Pública definidos por la organización Artículo XIX ya citados, que serán referidos en este trabajo de aquí en adelante como los "Principios". Ver también, "Informe sobre el Acceso a la Información en el Hemisferio" en: Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión 2003, OEA/Ser.LV/II.118 Doc. 70 rev. 2, 29 de diciembre 2003, Original Español. En:</p> <p>PRINCIPIO 15: Ley General sobre la divulgación de información confidencial. Ninguna persona puede ser castigada por motivos de seguridad nacional al divulgar información, si (1) la revelación no es en realidad perjudicial y lo más probable es que no perjudique un interés de seguridad nacional legítimo, o (2) el interés público por conocer la información pesa más que el perjuicio al divulgarla.</p> <p>PRINCIPIO 16: Información obtenida a través de un servicio público. Ninguna persona puede ser sujeta a detrimento alguno por motivos de seguridad nacional al revelar información que él o ella supieron a través de un servicio del gobierno, si es que el interés público por conocerla pesa más que el perjuicio al divulgarla.</p> <p>PRINCIPIO 17: Información de dominio público. Una vez que la información se ha puesta a disposición general, por cualquier medio, legal o no, toda justificación para tratar de detener la publicación de información adicional será denegada por el derecho del público a saber.</p> <p>En este mismo sentido también expresan varios principios la Declaración de Chapultepec, Adoptada por la conferencia hemisférica sobre libertad de expresión celebrada en México, D.F. el 11 de marzo de 1994; y los Principios de Lima. Estos instrumentos declarativos serán citados a lo largo de este trabajo, ya que otorgan, junto con la citada ley modelo y los instrumentos legales internacionales, el marco para el derecho de libre acceso a la información.</p>
Limitación de las excepciones, negativa fundada	<p>PRINCIPIO 4. Alcance limitado de las excepciones. En este mismo sentido se expresan los Principios de Johannesburgo, adoptados el 1 de octubre de 1995 por un grupo de expertos en derecho internacional, seguridad nacional, y derechos humanos, convocados por ARTÍCULO 19, el Centro Internacional Contra la Censura, en colaboración con el Centro de Estudios en Derecho Aplicado de la Universidad del Witwatersrand, en Johannesburgo: Principio 1.1: Prescrito por ley. (a) Cualquier restricción a la expresión o información debe ser prescrita por ley. La ley debe ser asequible, clara, diseñada de manera consistente y precisa para permitirle a las personas prever si una acción particular es ilegítima. (b) La ley debería prever salvaguardas contra abusos, incluyendo un escrutinio judicial puntual, completo y efectivo sobre la validez de la restricción por una corte o tribunal independiente.</p> <p>PRINCIPIO 1.2: Protección de un interés de seguridad nacional legítimo. Toda restricción a la expresión o información que un gobierno intente justificar por motivos de seguridad nacional debe tener el auténtico propósito, cuyo efecto es demostrable, de proteger un interés nacional legítimo.</p> <p>PRINCIPIO 1.3: Necesario en una sociedad democrática. Para poder determinar que una restricción a la libertad de expresión o información es necesaria para proteger un interés nacional legítimo, un gobierno debe demostrar que: (a) la expresión o información en cuestión plantea una seria amenaza a un interés de seguridad nacional legítimo; (b) la restricción impuesta es el medio menos restrictivo posible de proteger ese interés; y (c) la restricción es compatible con los principios democráticos.</p> <p>PRINCIPIO 2: Interés de seguridad nacional legítimo. (a) Toda restricción que se intenta justificar por</p>

	<p>motivos de seguridad nacional no es legítima, a menos que su auténtico propósito y resultado demostrable sea para proteger la existencia de una nación o su integridad territorial frente al uso o amenaza de fuerza, o a su capacidad de respuesta al uso o amenaza de fuerza, ya sea de parte de una fuerza externa, como una amenaza militar, o una fuerza interna, como la incitación a un derrocamiento violento del gobierno. (b) En particular, toda restricción que se intenta justificar por motivos de seguridad nacional no es legítima si su auténtico propósito o resultado demostrable es para proteger intereses que no son los de la seguridad nacional como, por ejemplo, para proteger a un gobierno frente a un aprieto o a la revelación de malos manejos; ocultar información acerca del funcionamiento de sus instituciones públicas; establecer con firmeza una ideología particular; o para suprimir el malestar en la industria.</p> <p>PRINCIPIO 3: Estados de emergencia. En tiempos de emergencia pública, que amenaza la vida de una nación y cuya presencia es proclamada oficial y legalmente de acuerdo, tanto con la legislación nacional como internacional, un estado puede imponer restricciones a la libertad de expresión o información, pero sólo hasta el punto estrictamente requerido por las exigencias de la coyuntura, y sólo hasta y cuando no sean inconsistentes con las demás obligaciones del gobierno frente a la legislación internacional.</p> <p>PRINCIPIO 12: Designación restrictiva de la dispensa por motivos de seguridad. Un estado no puede denegar categóricamente el acceso a toda información relacionada con la seguridad nacional, sino que debe más bien designar en la ley sólo aquellas categorías de información específicas y puntuales que deben denegarse para proteger un interés de seguridad nacional legítimo.</p>
Derecho de apreciación independiente de la negación de información	<p>PRINCIPIO 14: Derecho a la revisión independiente ante la denegación de información. El Estado está obligado a adoptar las medidas apropiadas para poner en vigencia el derecho a obtener información. Estas medidas requerirán que las autoridades, al denegar el pedido de una información, tengan que especificar por escrito las razones para hacerlo y lo antes posible; y deberán prever el derecho a que una autoridad independiente revise los méritos y validez de la negación, además de alguna forma de revisión judicial respecto a la legalidad de la denegación. La autoridad que revise debe tener derecho a examinar la información denegada.[4]</p>
Prevalencia de la revelación de la información	<p>PRINCIPIO 8: Prevalencia de la revelación de información. Conf. principios de Acceso a la Información Pública definidos por la organización Artículo XIX. Cfr. Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión 1999, p. 94. en: Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1999. Volumen III. OEA/SER.L/V/II.106. Principio 1. Ver también, "Informe sobre el Acceso a la Información en el Hemisferio" en: Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión 2003, OEA/Ser.L/V/II.118 Doc. 70 rev. 2, 29 de diciembre 2003, Original Español.</p>
Principios que regulan la forma de entregar información	Fuente
Deber de publicación básica	PRINCIPIO 2 (v supra)
Promoción de una cultura de apertura	PRINCIPIO 3: Los órganos públicos deben promover activamente la apertura y principio 9: "Protección para funcionarios que revelan información (whistleblowers).
Procedimiento ágil y sencillo para la obtención de la información	PRINCIPIO 5. Procedimiento para facilitar el acceso (v. supra)
Gratuidad del acceso y de la información	PRINCIPIO 6. Costos (v. supra)