

ACCESO A LA INFORMACIÓN JUDICIAL: UN EQUILIBRIO DE DERECHOS

Carlos G. GREGORIO*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Información administrativa del Poder Judicial*. III. *Sentencias judiciales*. IV. *Información procesal*. V. *Edictos*. VI. *Conclusiones*.

I. INTRODUCCIÓN

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental fue sancionada en México en 2002, pero no existe aún una ley de protección de datos personales. Contrariamente, en otros países han sido aprobadas leyes de protección de datos personales o *habeas data* —Brasil (1997), Chile (1999), Argentina (2000)— y el derecho de acceso a la información pública resulta de la conjunción de otras leyes y decretos, de alguna manera enfocados a la participación y la probidad administrativa.¹ Otras leyes más recientes —Panamá (2002), Perú (2002) y Ecuador (2004)— tratan de incluir ambos conceptos.² ¿A qué se deben estas diferencias? Técnica legislativa. Demanda desde la ciudadanía. Lobby —

* Investigador del Instituto de Investigación para la Justicia, Buenos Aires, Argentina.

¹ Mujica, Pedro y Marín, José Daniel, “Acceso a la información pública, Chile”, 26 *Revista Probidad* (marzo de 2004) 1-17 (www.revistaprobidad.info/026/007.pdf). En Argentina, el derecho de acceso se encuentra regulado por el Decreto 1172 de 2003 que aprueba una serie de reglamentos de participación y publicidad (<http://infoleg.mecon.gov.ar/txtnorma/90763.htm>); también existe una Ley de Acceso a la Información Pública Ambiental de 2004 (<http://infoleg.mecon.gov.ar/txtnorma/91548.htm>); algunas provincias tienen leyes de acceso a la información: Río Negro (Ley 1.829), Chubut (Ley 3.764) (www.juschubut.gov.ar/normativa/leyes/ley_3764.htm), Jujuy (Ley 4.444), Buenos Aires (Ley 12.475), Córdoba (Ley 8.803), Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Ley 104).

² En Paraguay, la Ley sobre Información de Carácter Privado (Ley 1.682 de 2000) es anterior a la Ley de Transparencia Administrativa (Ley 1.728 de 2001).

favor o en contra de la aprobación de estas leyes— ya sea por presiones internacionales o empresariales. Y también cabe la pregunta ¿puede el orden de sanción ser un indicador de la prevalencia de derechos?

Es evidente que el derecho de acceso a la información gubernamental se relaciona e interactúa con otros derechos e intereses, relación que, inevitablemente, la técnica legislativa ha dejado abierta y librada a la interpretación judicial, y es así, pues una ley de carácter general no puede resolver las situaciones particulares.³ Según qué área del gobierno se trate, los conflictos de derechos o intereses implican a: la libertad de expresión,⁴ igualdad ante la ley, independencia judicial, vida privada, acceso a la justicia, presunción de inocencia, seguridad jurídica, entre otros, y con otros intereses: seguridad nacional, acceso al crédito, intereses comerciales, entre otros más.

Los datos judiciales parecen ser una categoría especialmente delicada y sensible, donde es más frecuente y necesario que el derecho de acceso se ejerza en equilibrio con otros derechos. Esta peculiaridad de la información judicial ha sido especialmente advertida en la reciente ley italiana de protección de datos personales, donde los datos judiciales representan una categoría particular de datos que es motivo de regulación.⁵

Se intentará, entonces, analizar los principales equilibrios entre derechos y entre intereses, que es necesario establecer para que exista un procedimiento claro de acceso y una política uniforme de difusión de información judicial.

II. INFORMACIÓN ADMINISTRATIVA DEL PODER JUDICIAL

La mayoría de los conflictos identificados entre derechos —y que dan lugar a la clasificación de un documento— se relacionan con la seguridad

³ En México, en instancia administrativa, el equilibrio de derechos corresponde a la discrecionalidad de comisiones de acceso.

⁴ La libertad de expresión es vista aquí no sólo en sentido positivo —sin duda su origen histórico y su interpretación prevalente—, sino también como el derecho a no expresarse. La autodeterminación informativa incluye, entonces, la idea de que una persona puede retener alguna información que le es propia y que su difusión podría acarrearle determinados riesgos (probablemente hoy estos riesgos se identifican restrictivamente con ciertas prácticas discriminatorias, pero no se excluyen otras situaciones).

⁵ En Italia, el *Codice in Materia di Protezione dei Dati Personali* incluye, entre las categorías de datos especiales, los datos judiciales (artículo 21) y el Título I de la Segunda Parte regula específicamente el tratamiento de datos en el ámbito judicial. El Código fue aprobado el 30 de junio de 2003 y entró en vigor el 1o. de enero de 2004 sustituyendo a la ley 675/1996.

nacional, información personal vinculada con la vida privada, o información que puede dar lugar a discriminación de personas. Por eso, si de información administrativa del Poder Judicial se trata, prácticamente la gran mayoría de ella debería ser accesible, ya que es difícil que el Poder Judicial tome decisiones administrativas que caigan en estas categorías. Quizás las más sensibles podrían ser los procesos disciplinarios a jueces y empleados, pero en alguna medida es razonable —y prevaleciente— el interés ciudadano en estos procesos. La Corte Suprema de Costa Rica ha iniciado un programa de transparencia que incluye varios aspectos: las actas de Corte Plena y del Consejo Superior, los procedimientos disciplinarios de jueces y funcionarios judiciales, el presupuesto, las licitaciones y compras del Poder Judicial. En Panamá, se publican, en el sitio en Internet de la Defensoría del Pueblo, los sueldos de los jueces, pago a proveedores y órdenes de compras.⁶ El Poder Judicial de Sinaloa publica actas y el de Tabasco publica procesos licitatorios.

En muchos casos, la difusión de esta información es espontánea en Internet. Esto significa que es el Poder Judicial quien tiene el control sobre qué información debe ser pública y qué no. En este sentido, los documentos accesibles o difundidos por Internet deberían tener asociadas funciones de búsqueda que permitieran la identificación de la información pertinente, aun cuando no esté completa, para luego poder tener acceso a los documentos en papel.

III. SENTENCIAS JUDICIALES

La difusión de las decisiones judiciales plantea varios interrogantes. En cuanto al tipo de resolución (interlocutorias, definitivas), en cuanto a las instancias (primera instancia, tribunales de apelaciones, tribunal superior), en cuando a sus efectos (firmes, recurridas, anuladas, revocadas). Desde el punto de vista de la transparencia, todas las decisiones deberían ser razonablemente accesibles.⁷ El nivel de acceso debería estar dado por la con-

⁶ www.defensoriadelpueblo.gob.pa/Transparencia/OJP/. El 3 de abril de 2002, se firmó el convenio para la Transparencia en la Gestión Pública entre la Defensoría y el Órgano Judicial.

⁷ Algunos tipos particulares como las que contienen medidas precautorias podrían requerir un régimen especial de publicación. Aquéllas que resuelven la recusación sin causa podrían generar más ruido que información. También los jueces deben redactar sus

junción del acceso al documento en papel y al documento electrónico en colecciones de jurisprudencia, particularmente en Internet. En algunos juzgados, es habitual encuadernar las decisiones en libros de sentencias que pueden ser solicitados por cualquier persona para su revisión. Si las sentencias fueran archivadas sólo en los expedientes, su acceso quedaría limitado. Por ejemplo, el Poder Judicial de Paraguay mantiene, en este sentido, un modelo de organización que se presta al concepto de transparencia: una copia de cada decisión —sea definitiva o interlocutoria— es enviada a un archivo que las encuaderna y quedan accesibles en un local organizado como biblioteca para la consulta del público. Esta organización en forma de biblioteca hace mucho más natural la consulta en un espacio independiente que ejerce, además, ciertas funciones de control sobre los juzgados, por ejemplo, que las sentencias estén numeradas en forma consecutiva y que no aparezcan números de sentencia faltantes. La claridad y determinación para quien tiene acceso, de cuál es el conjunto de todas las sentencias es un elemento esencial para el derecho de acceso.

La consulta en libros de sentencias supone demoras debidas al proceso de remisión de las copias, retrasos por la encuadernación de los volúmenes y supone dificultades de distancia (en el caso de Paraguay, todas las sentencias producidas en el país se archivan en la ciudad capital). En la medida que las sentencias se procesen con medios informáticos, sería factible transformar estos archivos y bibliotecas en bases de datos y así tendrían una mayor accesibilidad.

Un tema distinto es la diseminación de sentencias en Internet, teniendo en cuenta que en este caso se trata de “difusión indiscriminada”.⁸ Es probable que no tenga sentido, o no sea práctico, publicar todas las decisiones en Internet. En primer lugar, las sentencias interlocutorias están bajo el con-

sentencias sabiendo que serán difundidas; no es necesario que toda la información esté contenida en la sentencia, por ejemplo, detalles de propiedad industrial o secretos comerciales que podrían perjudicar a las empresas, o dar excesivos detalles sobre los *moda operandi* que puedan incentivar algunos delitos (Regla 9 en las *Reglas de Heredia*).

⁸ En España, según sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional de 29 de noviembre de 2001, “los datos contenidos en los libros y registros judiciales no se encuentran a disposición del público de forma enteramente libre e indiscriminada ya que el acceso a los mismos está regulado y en cierta medida restringido”. El sustento de esta decisión es que la difusión indiscriminada es incompatible con el derecho de la persona afectada a que sus datos personales se traten y transmitan con su consentimiento. Este consentimiento podría ser revocado, situación inimaginable una vez que el documento se difundió por Internet.

trol directo de las partes interesadas, y si bien es cierto que algunas de ellas son muy importantes como precedentes, su cantidad hace que el procedimiento más adecuado sea una selección por parte de las revistas de jurisprudencia. Un problema similar se plantea con las decisiones de primera instancia, que generalmente no son publicadas por las revistas de jurisprudencia y tienen un valor como precedente muy limitado.⁹ En cierta medida la ventaja de publicar sentencias de primera instancia sería aumentar la predictibilidad de las decisiones, pero con los procedimientos actuales es aún difícil sistematizar tendencias dentro de un conjunto tan saturado de decisiones.¹⁰ Existen propuestas dirigidas a la estructuración de las sentencias de primera instancia, o sea encontrar un formato como documento que las haga más accesibles tanto en los fundamentos de hecho como en los de derecho, pero muchos jueces se resisten a esta idea. En algunos juzgados, en los que la cantidad de casos y la similitud entre ellos es grande, se han visto obligados a decidirlos todos con una misma sentencia.¹¹

Estos argumentos son hoy razonables para pensar que un nivel adecuado de transparencia se logra con la publicación de las sentencias de segunda instancia y las de tribunales superiores.¹² Sin duda, el problema aquí es

⁹ En el *common law*, las decisiones de primera instancia difícilmente constituyen un precedente; la regla general dice que un precedente es una decisión de un tribunal de apelaciones que ha sido publicada en alguno de los repertorios tradicionales. Hoy, en Estados Unidos, luego de una decisión que ha mencionado el problema, *Anastasoff v. United States* 235 F 3d 1054 (8th Cir. 2000), se discute por qué no toda decisión de segunda instancia no es un precedente, y si la publicación en Internet no es suficiente como para satisfacer ese requisito, véase Jon A. Strongman, "Unpublished opinions, precedent, and the Fifth Amendment: Why denying unpublished opinions' precedential value is unconstitutional", 50 *University of Kansas Law Review*, 2001, pp. 195-223.

¹⁰ Brenner, Susan W., *Precedent Inflation*, Transaction Publishers, 1992, introduce el problema y el concepto de la saturación, o sea la "destrucción de un cuerpo coherente de jurisprudencia por la inundación creada por los 'precedentes redundantes'." Ella discute cuál será el escenario futuro para los precedentes y analiza las consecuencias de la publicación en línea, que incluye el pasaje de la publicación selectiva a la publicación de casi todas las decisiones.

¹¹ Esta práctica se ha hecho común en los Juzgados Especiais Previdenciários en Brasil, donde es habitual resolver miles de casos con una única sentencia.

¹² La publicación de las sentencias de primera instancia, en particular las homologatorias de acuerdos entre las partes, podría transformarse en un costo adicional (por ejemplo, la difusión de un conflicto y de una solución que incluyen otros intereses no sometidos a derecho y que no implican una decisión del Poder Judicial). Esta publicación podría interferir con el acceso a la justicia, y la no publicación podría convertirse en un incentivo para la solución extrajudicial de los conflictos.

compatibilizar el derecho de acceso con la protección del derecho a la vida privada, pues todos estos documentos contienen datos personales y muchos de ellos datos sensibles. No parece razonable que el argumento de la protección de la privacidad sea suficiente como para no publicar los textos completos de las sentencias. Algunos países como España y algunas provincias de Canadá hacen un trabajo de vaciado de los datos personales de las sentencias, pues la transparencia no hace a los conflictos entre las partes sino a la forma en que el Poder Judicial resuelve esos conflictos.

Los problemas que se presentan, entonces, son más de naturaleza económica que dudas sobre cuál sería el equilibrio óptimo entre los derechos, ya que el costo de anonimizar las sentencias es elevado. Sin embargo, los países latinoamericanos no han optado por una prevención tan fuerte como los europeos, ya que —sin existir definiciones explícitas— parecería que algunos poderes judiciales están dispuestos sólo a anonimizar los casos que incluyen datos sensibles. Esto pone a América Latina en una posición equidistante entre Europa y Estados Unidos, donde la gran mayoría de las sentencias se considera publicable excepto los casos en los que el juez ha admitido la posibilidad de que alguna de las partes litigue bajo pseudónimo.¹³ Esta equidistancia es apreciable en las *Reglas de Heredia*, que delimitan tres tipos de casos a los fines de su difusión en Internet,¹⁴ *viz* casos con datos personales sensibles, casos de personas públicas, y todos los demás casos que no entran en esas categorías. Para los primeros, se propone la anonimización. Cuando una persona pública es parte en un proceso, la difusión del texto de la sentencia no podría ocultar su nombre si la decisión está relacionada con las razones de su notoriedad. En los demás casos, las *Reglas* sólo establecen que los datos personales no deberían estar al alcance de los motores de búsqueda. Una consecuencia inmediata de estas *Reglas* es que la protección de la vida privada de las partes es abordable —en términos económicos— por la mayoría de los poderes judiciales y

¹³ Como contrapartida de esta apertura, las leyes y los tribunales son muy sensibles a la protección de los datos personales; así, el acceso y uso indebido de la información personal es duramente sancionado *a posteriori*. Por ejemplo en el caso *Bakker v. Mc. Kinnon*, 152 F.3d 1007, se condenó a indemnizar los daños producidos por *mala praxis* como abogado, al solicitar informes sobre el historial de crédito de una de sus contrapartes en un proceso judicial.

¹⁴ *Reglas Mínimas para la Difusión de Información Judicial en Internet*, aprobadas en la ciudad de Heredia (Costa Rica) el 9 de julio de 2003, www.iijusticia.edu.ar/Reglas_de_Heredia.htm.

editoriales jurídicas de América Latina. Además, este nivel de protección es hoy razonable a la vista de cuáles son las demandas de información de carácter personal, quiénes son los usuarios y cuáles los usos.

IV. INFORMACIÓN PROCESAL

La difusión de la información procesal representa un problema aun más delicado. En primer lugar, difundir un dato procesal, que puede ser la sola existencia de un proceso judicial iniciado en el que el Poder Judicial no ha tomado aún ninguna decisión, no es necesariamente transparencia judicial, pues sólo se está difundiendo un conflicto. Ésta es la situación de la publicación de la lista de casos iniciados que, por ejemplo, se hace en Ecuador en los juzgados de Guayaquil,¹⁵ y en Argentina en los juzgados comerciales de la ciudad de Buenos Aires.¹⁶ Estas listas contienen diariamente los casos iniciados, los nombres de las partes y la naturaleza del conflicto. La utilidad preconizada es que los abogados y las partes puedan informarse sin obstáculos —por eso están en Internet— sobre en qué juzgado ha quedado radicada la causa. Si estas listas son “bajadas” diariamente de Internet por empresas que venden antecedentes personales, las consecuencias pueden derivarse en prácticas discriminatorias. Aparecer, por ejemplo, con un proceso penal iniciado por estafa puede tener sus efectos negativos: 1) es sabido que la mayoría de los procesos penales concluyen sin sentencia; 2) además, la forma en que la información es usada contraría el principio de presunción de inocencia; en América Latina, las leyes sobre registros oficiales de antecedentes penales prohíben que se informen datos sobre el procesamiento o acusación de una persona, por qué entonces, permitirle a una empresa privada; 3) la dificultad adicional es que no se difunde con el mismo nivel de generalidad —o sea Internet— la forma en que ha concluido ese caso, ni si el imputado ha sido absuelto, sobreseído o se ha archivado por falta de pruebas, situación que pone al afectado en una situación de virtual indefensión.

En México, está generalizada la difusión de los acuerdos en un proceso judicial en forma diaria, en los boletines judiciales, que antes se publicaban en papel pero ahora se han comenzado a publicar en Internet. El obje-

¹⁵ <http://www.funcionjudicial-guayas.gov.ec/causas/SSCPrincipalSorteos.asp>

¹⁶ www.cncom.gov.ar

tivo implícito de esta publicación es que los abogados o las partes se informen de los acuerdos sin tener que concurrir al tribunal para ver el expediente. Aquí el problema es sobre la proporcionalidad de la difusión con su finalidad. Es interesante ver cómo el Poder Judicial del estado de Nayarit ha encontrado un equilibrio entre ambos: a diferencia de los restantes estados, se identifica el caso por su número único y no por el nombre de las partes, formalidad que los hace unívocamente identificables para quienes conocen la existencia del proceso y no expone innecesariamente la vida privada de las partes.¹⁷

V. EDICTOS

La difusión de los edictos en la mayoría de los poderes judiciales de América Latina muestra una paradoja difícil de explicar. Al ordenar la publicación de un edicto, un juez establece el máximo nivel de publicidad posible, pues la consecuencia del edicto es la notificación implícita de alguna de las partes, y está en juego en este procedimiento el derecho de defensa. Sin embargo, sólo algunos poderes judiciales publican edictos en Internet, y cuando lo hacen, no colocan para ellos la posibilidad de un motor de búsqueda.

Un ejemplo interesante es la práctica de los tribunales ecuatorianos, que ordenan la publicación de los diarios tradicionales, pero el diario *La Hora* ha generado un sitio en Internet con un motor de búsqueda para que una persona pueda en sólo un par de minutos determinar si su nombre está en algún edicto judicial.¹⁸ En este caso, el nivel de difusión y su forma de acceso —motor de búsqueda— es absolutamente proporcional a la finalidad y a los derechos que están en juego. Quedan, no obstante, algunas situaciones no resueltas: es común que la madre de algún niño inicie un proceso judicial para obtener un permiso de viaje al exterior con su hijo, y que el padre viva en otro país o no se conozca su paradero; en el edicto están los nombres del niño y de sus padres y, naturalmente, la situación familiar. ¿Cómo se lograría un equilibrio, en este caso, entre el derecho de defensa del padre y el interés superior del niño?, quizás, deban ensayarse nuevas formas de redactar edictos.

¹⁷ www.tsjnay.gob.mx

¹⁸ www.lahora.com.ec/judicial.asp

VI. CONCLUSIONES

Lamentablemente, la principal dificultad para lograr un equilibrio entre el derecho de acceso y otros derechos e intereses, es la imposibilidad práctica de disponer de una regla de carácter general. Ésta es una situación habitual para los jueces, que son expertos en decidir la justicia del caso. Pero sería dramático suponer que cada caso judicial es también un caso independiente sobre el acceso a la información contenida en él, y que el juez, por ende, debe decidir ambas cuestiones.

Pese a todas las dificultades, es posible concluir que toda sentencia judicial puede ser publicada, y que no existe argumento alguno que justifique que una sentencia sea secreta indefinidamente. Eventualmente, puede ser necesario vaciar datos personales o requerir la colaboración del juez para obtener un texto que no contenga detalles innecesarios y perjudiciales, y también es posible que se generen costos de publicación; pero estos esfuerzos se justifican ampliamente cuando se advierten las ventajas de una administración de justicia abierta y accesible.

Hoy, el acceso y la difusión de información judicial están más en manos de equipos especializados en jurisprudencia e informática, y los jueces —salvo que el fondo del conflicto trate sobre esto— son reacios a invadir competencias más allá de la demanda de las partes.

El problema requiere, entonces, reglas prácticas que tiendan a ser de carácter general, aun cuando esto sea imposible, equipos especializados que resuelvan estas cuestiones, pero que también se preocupen por identificar nuevos riesgos e informarse sobre los intereses de quienes ejercen la demanda de información, o sea, deben hacer un seguimiento de los usos y usuarios de la información judicial. A esta estrategia de decisión debe sumarse la iniciativa tecnológica; hoy, son muchos los recursos informáticos para garantizar también un equilibrio entre derechos; en estos desarrollos también es determinante el conocimiento sobre los niveles de acceso a las bases de información judicial: qué tipo de consultas son más frecuentes, cuáles son las palabras o números que se utilizan con mayor frecuencia en los motores de búsqueda. Todos estos datos estadísticos son de vital importancia para determinar perfiles de búsqueda e investigar cuáles representan intereses legítimos y cuáles son presumiblemente ilegítimos. Sin duda, éste es un tema que requiere un proceso permanente de investigación.