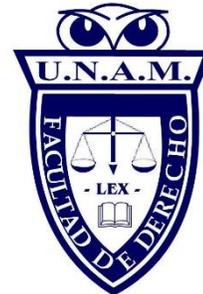


UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO



LA TRANSPARENCIA EN EL PODER JUDICIAL

TESIS

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

OCTAVIO AUGUSTO OLEA GÓMEZ

TUTORA:

MTRA. CECILIA DEL CARMEN AZUARA ARAI

CIUDAD DE MÉXICO, SEPTIEMBRE DE 2019



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSÉ VASCONCELOS"
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y
AMPARO

Cd. Universitaria, Cd. Mx., 11 de septiembre de 2019.

M. EN C. IVONNE RAMÍREZ WENCE
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E.

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que el pasante **OLEA GÓMEZ OCTAVIO AUGUSTO** con número de cuenta 40603598-7 bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada "**LA TRANSPARENCIA EN EL PODER JUDICIAL**", realizada con la asesoría de la profesora **Mtra. Cecilia Del Carmen Azuara Arai**.

Con fundamento en los artículos 8º fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad"

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
DIRECTOR DEL SEMINARIO

DR. LUCIANO SILVA RAMÍREZ

Ciudad Universitaria, Ciudad de México a 3 de septiembre de 2019

Dr. Luciano Silva Ramírez
Director del Seminario de Derecho Constitucional y Amparo
Facultad de Derecho
Universidad Nacional Autónoma de México

Me permito informarle que **Octavio Augusto Olea Gómez**, con número de cuenta 406035987, ha concluido bajo mi supervisión su trabajo de tesis de licenciatura denominado "La transparencia en el poder judicial", inscrita en el Seminario de Derecho Constitucional y Amparo, que usted dignamente dirige.

En mi carácter de tutora considero que este trabajo cumple con los requerimientos indicados en la legislación universitaria aplicable y reúne todos los requisitos necesarios para poder ser defendido ante el sínodo que habrá de examinarlo para obtener el grado de Licenciado en Derecho.

Quedo a sus órdenes y aprovecho para enviarle un saludo respetuoso.

Atentamente,



Mtra. Cecilia del Carmen Azuara Arai
Profesora de la Facultad de Derecho

A Francisco Juan

Índice

	Pág.
Introducción	7
1. Transparencia y derecho de acceso a la información y su importancia para el Estado de Derecho. El caso del Poder Judicial	13
1.1 Apuntes teóricos	14
1.1.1 Como derecho fundamental de las personas	16
1.1.2 Como obligación y política pública de las instituciones del Estado	17
1.1.3 Estado de Derecho y Poder Judicial	18
1.1.4 La división de poderes y el papel del poder judicial	19
1.1.5 La protección de derechos fundamentales	21
1.1.6 Características del poder judicial: Garantías de independencia	21
1.1.7 La transparencia y el derecho de acceso a la información como condición del Estado de derecho	22
1.1.8 La exigencia de transparencia en el ámbito de los poderes públicos	24
1.1.9 El control democrático del poder y la apertura de la información	24
1.1.10 El combate a la corrupción y la impunidad	26
1.2 Apuntes normativos	26
1.2.1 La libertad de expresión	27
1.2.2 La declaración universal de derechos humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	28
1.2.3 La transparencia y el acceso a la información en el marco del sistema interamericano de protección de derechos humanos	29
1.2.4 Convención americana sobre derechos humanos	30
1.2.5 Documentos e informes de la Relatoría especial para la libertad de expresión y de otros órganos de la Organización de Estados Americanos	31
1.2.6 Casos relevantes resueltos por la CoIDH	33
1.2.7 Marco de referencia: la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública de 2010. Estándares Internacionales	34
1.3 Dimensiones de la transparencia en el poder judicial	38
1.3.1 El Poder Judicial como sujeto obligado de la transparencia	39
1.3.2 La transparencia y las garantías de independencia de los jueces	39
1.3.3 Los procesos de nombramiento de los jueces	41
1.3.4 Las remuneraciones	41
1.3.5 Las sanciones y las remociones en los cargos	42
1.3.6 Las obligaciones comunes de transparencia en el	

ámbito judicial: La información administrativa	43
1.3.7 Las obligaciones específicas de transparencia en el ámbito judicial: La información jurisdiccional	45
1.3.8 Las excepciones al derecho de acceso a la información	47
2. La transparencia en los poderes judiciales de América	51
2.1 La transparencia y el acceso a la información en los órdenes normativos de los Estados	52
2.1.1 Reconocimiento en la Constitución y en la ley especializada	53
2.1.2 El derecho de acceso a la información en los marcos jurídicos de los países de América	54
2.1.3 Leyes de segunda generación (Colombia y México)	58
2.1.4 El Poder Judicial como sujeto obligado en las leyes de transparencia de los Estados	59
2.1.5 Transparencia en los procesos de nombramientos de los jueces constitucionales	62
2.2 La apertura de los poderes judiciales	64
2.2.1 Las obligaciones de transparencia comunes	64
2.2.2 Información administrativa	67
2.2.3 Información sobre ejercicio de recursos públicos	70
2.2.4 Las declaraciones patrimonial, de intereses y fiscal de los jueces	72
2.2.5 Información estadística sobre el desempeño institucional de los tribunales	73
2.2.6 Las obligaciones de transparencia específicas	75
2.2.7 Sentencias	77
2.2.8 Buenas prácticas de transparencia judicial	79
2.3 Las excepciones del acceso a la información	81
2.3.1 Las excepciones a las excepciones del derecho de acceso a la información	84
2.3.2 Los datos personales en las sentencias	86
2.3.3 Los expedientes judiciales en proceso	87
2.3.4 Seguridad nacional	88
2.4 El órgano garante de la transparencia judicial	89
2.4.1 Órganos garantes del acceso a la información de las Cortes Supremas	91
2.5 Un compromiso innovador con la transparencia: la Justicia Abierta	93
3. El régimen jurídico de la transparencia en el Poder Judicial Federal de México	101
3.1 Instrumentos de apertura de la información	101
3.1.1. La Constitución de 1917	103
3.1.2 La reforma constitucional al artículo 6º de 1977 y su interpretación por la SCJN	106
3.1.3 Las reformas constitucionales en materia judicial (1994	109

y 2011)	
3.2. La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de 2002	113
3.2.1 El poder judicial como sujeto obligado de la transparencia	115
3.2.2 Reglamento de la SCJN y del CJF	116
3.2.3 Los estándares de transparencia en el Reglamento	118
3.2.4 Bases y principios del derecho de acceso a la información	119
3.2.5 Obligaciones de transparencia y restricciones	120
3.2.6 Garantías del derecho de acceso a la información	125
3.3 Las reformas constitucionales en materia de transparencia	127
3.3.1 Reforma constitucional de 2007	128
3.3.2 Reforma constitucional de 2014	133
3.3.3 Hacia el Sistema Nacional de Transparencia	136
4. El modelo de transparencia de la SCJN en el marco de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública de 2015	139
4.1 La apertura de la información	140
4.1.1 Transparencia en el proceso de nombramientos de los jueces constitucionales	142
4.1.2 Las obligaciones de transparencia comunes	143
4.1.3 Información administrativa	144
4.1.4 Información sobre el ejercicio de recursos públicos	146
4.1.5 Información sobre el desempeño institucional	149
4.1.6 Las obligaciones de transparencia específicas (información jurisdiccional)	150
4.1.7 Las tesis jurisprudenciales	151
4.1.8 Versiones públicas de sentencias que sean de interés público	152
4.1.9 Versiones estenográficas de las sesiones públicas	153
4.1.10 Información sobre procesos de nombramiento de jueces y magistrados	154
4.1.11 Lista de acuerdos	156
4.1.12 Buenas prácticas de transparencia judicial	156
4.2 Las excepciones del acceso a la información	158
4.2.1 Información reservada	159
4.2.2 Información confidencial	161
4.2.3 Catálogo de información clasificada	163
4.3 El órgano garante del acceso a la información	165
4.3.1 Integración y competencias	167
4.4 Panorama estadístico de solicitudes y recursos de revisión	169
Conclusiones	179
Bibliografía	185

Introducción

La transparencia y el derecho de acceso a la información pública son las dos caras de una misma moneda, la cual constituye una condición básica del Estado de Derecho contemporáneo y del régimen democrático. La transparencia como obligación directa de los poderes y órganos del Estado impone la apertura de la información que éstos generan, manejan y conservan, para exponer en la “vitrina pública” cómo desarrollan sus funciones, cómo ejercen los recursos públicos, para informar permanentemente a los ciudadanos sobre el qué, por qué, cómo y para qué de las acciones estatales (gubernamentales, legislativas y judiciales)¹ en un marco de ejercicio democrático del poder político. Por su parte, el derecho de acceso a la información pública es un derecho fundamental que permite a las personas utilizar procedimientos y mecanismos para solicitar y obtener información en posesión de los poderes y órganos del Estado², siempre y cuando dicha información no actualice un supuesto de excepción establecidos en Ley.

Si bien la más fuerte exigencia de transparencia recae sobre el Poder Ejecutivo porque es el poder que administra la mayor cantidad de los recursos públicos³ y su titular es electo por los votos de los ciudadanos⁴, sobre los otros dos Poderes Públicos, el Legislativo y el Judicial, también recae un interés público legítimo por saber cómo ejecutan los recursos públicos, qué tareas realizan, qué resultados obtienen en el cumplimiento de sus programas, etc.

¹ Cfr. Vergara, Rodolfo, “La transparencia como problema”, Cuadernos de Transparencia núm. 5, 2ª ed., México, INAI, 2015, p. 17; Guerrero, Eduardo, “Transparencia y seguridad nacional”, Cuadernos de Transparencia, núm. 18, 1ª ed., México, IFAI, 2010, p. 12.

² Véase Departamento de Derecho Internacional de la OEA, “¿Qué es el acceso a la información pública?” en www.oas.org/es/sla/ddi/acceso_informacion_derechos_humanos.asp

³ Peschard, Jacqueline, Transparencia: promesas y desafíos, 1ª ed., México, UNAM –COLMEX, 2017, p. 81.

⁴ Merino, Mauricio, “La concha judicial”, El Universal, México, 15 de marzo de 2017, www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/columna/mauricio-merino/nacion/2017/03/15/la-concha-judicial

El objeto de estudio de este trabajo es la transparencia en el Poder Judicial, ya que a pesar de que se trata de un Poder Público que forma parte de la estructura básica del Estado de Derecho, que realiza actos de autoridad y ejerce recursos públicos, se sabe poco sobre los alcances de la transparencia en este ámbito del poder. Esto significa estudiar y analizar las funciones, la organización y el diseño institucional del Poder Judicial, así como de la identificación de los tipos de información que ahí se gestionan (de carácter administrativo y jurisdiccional), a la luz del marco conceptual de los estándares internacionales de la transparencia y del derecho de acceso a la información pública en cuanto a obligaciones de transparencia, restricciones al acceso y mecanismos de garantía.

El universo de estudio lo constituyen las Leyes de Transparencia y Acceso a la Información Pública vigentes a nivel nacional, en las cuales se considera a los Poderes Judiciales como sujetos obligados, en los países miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA). A 2017 se trata de 18 casos: Trinidad y Tobago (1999), Jamaica (2002), Panamá (2002), Perú (2003), República Dominicana (2004), Ecuador (2004), Honduras (2006), Nicaragua (2007), Chile (2008), Guatemala (2008), Uruguay (2008), Brasil (2011), El Salvador (2011), Guyana (2011), Colombia (2014, primera Ley de 1985), Paraguay (2014), México (2015, primera Ley de 2002) y Argentina (2016).⁵

Con este panorama de Leyes de Transparencia nacionales y los parámetros señalados en la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información (2010), el objetivo de este trabajo es ofrecer perspectivas sobre ¿qué es la transparencia en el Poder Judicial y cuáles son sus dimensiones, alcances y limitaciones normativas? ¿Cuáles son las obligaciones de transparencia comunes y específicas establecidas en las Leyes de Transparencia? ¿Qué excepciones de acceso a la información se aplican en el Poder Judicial? ¿Qué órgano(s) garantiza el derecho de acceso a la información judicial? ¿Qué características tiene el

⁵ Véase Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia “Leyes de Acceso a la Información” en www.oas.org/es/sap/dgpe/ACCESO/mandatos.asp

régimen jurídico de la transparencia en el Poder Judicial de México, específicamente en la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN)?

El presente trabajo está organizado en cuatro capítulos con el propósito de ordenar mejor el desarrollo de la exposición sobre los planteamientos teórico-conceptuales, las experiencias normativas y empíricas nacionales, así como la atención especial al estudio del caso mexicano.

En el primer capítulo se presenta un panorama teórico y normativo de la transparencia y el derecho de acceso a la información pública en el Estado de derecho contemporáneo, enfocado al ámbito del Poder Judicial; es decir, se estudia el papel, las funciones y las características del Poder Judicial, el cual cumple tareas de primer orden en el marco de un Estado de derecho (como la protección de los derechos fundamentales y la definición de los límites del poder político, ambas tareas en conexión con la defensa de la Constitución), y la importancia de la transparencia de la información administrada por dicho poder para colocar su actuar bajo el escrutinio público. El enfoque de este capítulo se desarrolla con base en la revisión de estudios, recomendaciones, convenciones y recomendaciones realizados en el marco del sistema interamericano de protección de los derechos humanos.

El segundo capítulo centra su atención sobre las leyes especializadas en transparencia y derecho de acceso a la información vigentes en los países miembros de la OEA, en las que se considera al Poder Judicial como sujeto obligado. Se hace énfasis en los alcances normativos de las obligaciones de transparencia comunes y específicas, las restricciones al acceso a la información, así como en los órganos garantes del acceso a la información en el ámbito judicial. Con el objeto de exponer los contenidos empíricos de estas formas jurídicas, este capítulo contiene 11 cuadros que dan cuenta de los grados de apertura informativa en distintos rubros temáticos de los Poderes Judiciales en la región de América.

En el tercer capítulo se estudia y analiza el primer régimen jurídico de la transparencia y derecho de acceso a la información que se aplicó en el ámbito del

Poder Judicial Federal de México, con los ajustes reglamentarios que implicaron las reformas constitucionales de 2007 y 2014 en esta materia. El momento estelar de esta primera etapa es la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de 2002, ya que se trata de una ley que incorpora altos estándares para obligar a los distintos sujetos obligados a divulgar información en función de un esquema de publicación, así como garantías robustas para hacer exigible este derecho fundamental por cualquier ciudadano. La implementación de esta Ley en el Poder Judicial se hizo de forma exitosa a través del “Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental” de 2004.

En 2015 se aprobó la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, con la cual México entra no sólo en una segunda generación de normas especializadas en este tema, sino a un nivel de exigencia mayor de efectividad en la política de transparencia y de promoción y socialización de este derecho fundamental. En función de este régimen jurídico evolucionado, en el capítulo 4, se estudian los alcances normativos de las obligaciones de transparencia comunes y específicas a las que está sujeta la SCJN, las restricciones del acceso a la información, así como los mecanismos de garantía existentes en este ámbito del poder público. En cada uno de estos tres rubros se presentan datos empíricos, con el objetivo de estudiar las formas jurídicas de la transparencia a la luz de sus contenidos (tipos de información, herramientas para el acceso, formatos de documentos, etc.); ya que en el contraste entre norma y realidad se aprecia mejor qué transparencia judicial está vigente en el México de la primera mitad del siglo XXI.

En suma, la existencia de un Poder Judicial independiente es un requisito esencial para la vigencia de un Estado de derecho⁶, y a ello se suma en la actualidad la transparencia como condición de su carácter democrático, es decir,

⁶ *Cfr.* Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas, 1ª ed., Washington D.C., CIDH, 2013, pp. 13-27.

como un poder que aplica y cumple el orden normativo, justifica y ofrece información amplia sobre las decisiones que adopta, que promueve y garantiza el ejercicio de los derechos fundamentales y que abre espacios de interlocución con los ciudadanos.⁷

Finalmente quiero expresar las deudas de gratitud que he contraído durante la elaboración de este trabajo de investigación: con la Dra. Jacqueline Peschard, por su apoyo incondicional para el desarrollo de esta tesis en el Seminario Universitario de Transparencia de la UNAM; con la Mtra. Cecilia Azuara, por la revisión y comentarios atentos a este trabajo que permitieron mejorarlo; con la Dra. Lourdes Quintanilla, por su insistencia y motivación para que el autor de estas líneas concluyera este proyecto; y con el Dr. David Pantoja, por compartirme su pasión por el Derecho y por sus cursos en la FCPyS, en los cuales imaginé esta historia cuyo primer capítulo es mi formación como abogado. Esta tesis fue posible por el apoyo y amor de mi familia: Juan, Juanita, Talia y Maresa.

Ciudad Universitaria, septiembre de 2019.

⁷ Peschard, Jacqueline, Transparencia: promesas y desafíos, *Op. Cit.*, pp. 48-58.

Capítulo 1.

Transparencia y derecho de acceso a la información y su importancia para el Estado de Derecho. El caso del Poder Judicial

El modelo contemporáneo del Estado de derecho está determinado por el establecimiento de fronteras entre la organización del poder político y la protección de derechos fundamentales.⁸ El Poder Judicial es un requisito básico de dicho modelo porque es el poder público facultado para proteger los derechos fundamentales de las personas, resolver conflictos entre particulares, así como conflictos competenciales entre órganos del Estado, fijar los límites del ejercicio del poder democrático y, en el ejercicio de estas funciones, interpretar la constitución y las leyes.⁹

Contar con las reglas del juego aprobadas conforme a los mecanismos constitucionales, mismas que dan formas jurídicas a valores imprescindibles como la libertad, la igualdad y la justicia es necesario para erigir y conservar un estado de derecho, pero no suficiente¹⁰; importa la existencia de medios y herramientas para vigilar que las normas se cumplan, para obligar al poder político a mantenerse en sus cauces democráticos, para exigir rendición de cuentas y, sobre todo, posibilitar el ejercicio de los derechos fundamentales de las personas.

El derecho de acceso a la información es un derecho fundamental¹¹, cuyo ejercicio permite y garantiza que las personas puedan obtener la información pública en poder del Estado y que éste divulgue la información porque la naturaleza de dicha información es pública. Por su parte, la transparencia consiste en una política pública que los gobiernos en turno deciden y ejecutan sobre las

⁸ El planteamiento clásico de este modelo se remonta a la escuela constitucionalista francesa, específicamente al artículo 16 de la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789, en el cual se señala que “toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no esté asegurada, ni se adopte la separación de poderes, carece de Constitución”.

⁹ *Cfr.* Cossío Díaz, José Ramón, Constitución, Tribunales y Democracia, 1ª ed., México, Themis, 1998; SCJN, Los tribunales constitucionales y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 3ª ed., México, SCJN, 2014.

¹⁰ *Cfr.*, Carbonell, Miguel, Wistano Orozco y Rodolfo Vázquez (coords.), Estado de derecho. Concepto, fundamentos y democratización en América Latina, 1ª ed., México, UNAM-ITAM-Siglo XXI, 2002.

¹¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Claude Reyes y otros, Sentencia de 19 de septiembre de 2006, serie C No. 151, www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf

prioridades y alcances de la apertura de información pública, con base en lo establecido en las leyes aplicables. Entonces, se tiene que el derecho de acceso a la información es el género y la transparencia es una especie, es decir, una política pública que permite modular, en términos de política pública, los grados de apertura de la información en función de las finalidades y vocación democrática del gobierno en turno.

Así, la transparencia robustece el Estado de derecho porque obliga a las autoridades a documentar todo acto de autoridad, a dar explicaciones que sustentan la toma de decisiones que afectan a la colectividad, y con ello a someter las actuaciones de las autoridades a las responsabilidades a que haya lugar. Esto a su vez permite que los ciudadanos estén en mejores condiciones para someter a escrutinio a sus autoridades, ejerzan más y mejor sus derechos fundamentales y participen en los ámbitos de interrelación que el acceso a la información pública abren entre sociedad y gobierno.¹²

El objetivo de este primer capítulo es presentar un panorama teórico y normativo sobre la transparencia en el poder judicial, con el objeto de delimitar y especificar los elementos conceptuales y metodológicos que se utilizan en este trabajo.

1.1 Apuntes teóricos

Transparencia, según el diccionario de la Real Academia Española de la Lengua (RAE), significa “cualidad de transparente”, es decir, la propiedad “de un cuerpo: que permite ver los objetos con nitidez a través de él.”¹³ Extrapolando el sentido de esta definición a la esfera de las relaciones sociales en general, y de las relaciones jurídicas en particular, Transparencia Internacional, organización internacional no gubernamental dedicada a combatir la corrupción desde 1993, señala que la transparencia es la “cualidad de un gobierno, empresa, organización o persona de ser abierta en la divulgación de información, normas, planes,

¹² Peschard Jacqueline, *Transparencia: promesas y desafíos*, *Op. Cit.*, pp. 53-57.

¹³ Voz “transparencia” en *Diccionario de la lengua española*, edición del tricentenario, <https://dle.rae.es/?w=diccionario>

procesos y acciones.”¹⁴ Por tanto, la transparencia en el poder judicial se puede entender como la obligación de apertura de la información de carácter administrativo y jurisdiccional que se encuentra en posesión de este poder público encargado de ejercer la función jurisdiccional de estado, salvo las excepciones establecidas en la constitución y las leyes.

Sobre la libertad de información, la RAE establece que es la “facultad de emitir o recibir información por cualquier medio de difusión, sin previa censura gubernativa.”¹⁵ En términos jurídicos, el concepto amplio es el “derecho a la información” que protege una dimensión colectiva en la cual es posible el libre flujo e intercambio de información porque no hay mecanismos de censura directos o indirectos, existen medios de comunicación independientes y los ciudadanos están en condiciones de informarse y compartir sus opiniones para alimentar el debate sobre cuestiones de interés público.¹⁶ Dentro de este derecho a la información una de sus vertientes más desarrolladas es el derecho de acceso a la información pública, el cual según Transparencia Internacional significa “el derecho reconocido jurídicamente –a menudo a través de leyes sobre libertad de información- de consultar datos e información clave en poder del gobierno o de cualquier organismo público, en la concepción de que los ciudadanos pueden obtener información en posesión del Estado”.¹⁷ Esta acepción del concepto es la que se ocupa en el presente trabajo, en específico, sobre el acceso a la información en el ámbito del poder judicial federal, específicamente de su órgano de mayor jerarquía: la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).

¹⁴Transparencia Internacional, Guía de lenguaje claro sobre lucha contra la corrupción, 1ª ed., Berlín, Transparency International, 2009, p. 44, disponible en <http://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2014/10/Gu%C3%ADa-de-lenguaje-claro-sobre-lucha-contra-la-corrupci3n.pdf>

¹⁵ Voz “libertad de información” en Diccionario de la lengua española, *Op. Cit.*

¹⁶ *Cfr.*, DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU IMPORTANCIA EN UNA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Primera Sala de la SCJN, Tomo XXX, Diciembre de 2009, p. 287.

¹⁷ Transparencia Internacional, Guía de lenguaje claro.., *Op. Cit.*, p. 1.

1.1.1 Como derecho fundamental de las personas

Los derechos fundamentales, atendiendo una definición teórica de Luigi Ferrajoli, son “todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a *todos* los seres humanos en cuanto dotados del *status* de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar.”¹⁸ Los derechos fundamentales configuran y garantizan espacios de autonomía y dignidad de las personas, con base en los cuales es posible existir y desarrollar un proyecto de vida. En el marco de un estado de derecho, los derechos fundamentales están reconocidos en la constitución y las leyes, y esto implica la existencia de mecanismos jurídicos de protección.¹⁹

Dentro de los derechos fundamentales se encuentran los derechos a la vida, a la igualdad ante la ley, a la libertad de expresión, a la justicia, a la educación, a la salud²⁰, etc., que se erigen en los bienes jurídicos supremos de los particulares, cuya garantía y promoción fundamentan la legitimidad del Estado.

En la actualidad el derecho de acceso a la información es un derecho fundamental de las personas. El primer tribunal internacional en reconocer el carácter fundamental de este derecho fue la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH), en el caso *Claude Reyes y otros*, sentencia del 19 de septiembre de 2006; ahí la Corte consideró que el derecho de acceso a la información es un derecho fundamental integrante del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión.²¹ Es decir, cuando se habla del derecho de acceso a la información se hace referencia, en primer lugar, a un derecho de las personas

¹⁸ Ferrajoli, Luigi, Los fundamentos de los derechos fundamentales, 1ª ed., 3era., reimpresión, Madrid, Trotta, 2007, p. 292; el autor precisa en el mismo lugar que entiende “por *derecho subjetivo* cualquier expectativa positiva (de prestaciones) o negativa (de no sufrir lesiones) adscrita a un sujeto por una norma jurídica; y por *status* la condición de un sujeto, prevista asimismo por una norma jurídica positiva, como presupuesto de su idoneidad para ser titular de situaciones jurídicas y/o autor de los actos que son ejercicio de éstas.”

¹⁹ López Ayllón, Sergio, “El acceso a la información como un derecho fundamental: la reforma al artículo 6° de la Constitución mexicana”, Cuadernos de transparencia, Núm. 17, México, INAI, 2015, p. 15.

²⁰ Véase la Declaración Universal de Derechos Humanos, www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/

²¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Claude Reyes y otros, *Op. Cit.*

que les posibilita solicitar y obtener información de carácter público en poder de instituciones públicas, sin tener que comprobar personalidad jurídica o interés jurídico para tener acceso a dicha información, ya que la naturaleza de ésta es pública, excepto en los casos establecidos en ley. Por esta razón, este derecho fundamental se considera un derecho instrumental porque el acceso a la información se convierte en un medio que permite y empodera al ciudadano para conocer y ejercer otros derechos fundamentales (por ejemplo, de sufragio, de reunión y de expresión), acceder a servicios públicos, exigir rendición de cuentas, etc.

1.1.2 Como obligación y política pública de las instituciones del Estado

La contraparte del derecho de acceso a la información es la obligación del Estado de abrir la información en su poder, de colocarla en la “vitrina pública”; es decir, la obligación del gobierno y las instituciones (congreso, tribunales, órganos autónomos, entre otras) para implementar una política pública de transparencia que cumpla con estándares mínimos que garanticen un flujo constante de información entre sociedad y gobierno.

La transparencia como obligación de las instituciones estatales comienza con la obligación de documentar todo acto de autoridad, la cual continua con los ajustes institucionales para que la información de dichos documentos sea expuesta de manera periódica y actualizada, o bien, sea accesible cuando así sea solicitada. La transparencia implica una manera de proceder dentro de las oficinas públicas para crear la información pública, conservarla, permitir su flujo y consulta, sin que constituya una carga burocrática, sino una rutina institucional.

La política pública de transparencia entendida como “una acción gubernamental orientada a maximizar la publicidad de la información en el proceso de ejercicio del poder y de la acción gubernamental”²², es una herramienta básica para materializar los contenidos normativos en la materia, y erigir eficazmente a la

²² Merino, Mauricio, cit., en Cejudo Guillermo, López Ayllón, Guillermo y Alejandra Ríos, La política de la transparencia en México. Instituciones, logros y desafíos, 1ª ed., México, CIDE, 2012, pp. 18-19.

transparencia como un muro de contención del poder para que éste sea ejercido dentro de sus límites democráticos.

1.1.3 Estado de Derecho y Poder Judicial

El Estado de derecho en sentido formal es el Estado “en el que la ley elaborada por los legítimos representantes de la comunidad está por encima de los individuos, grupos e instituciones.”²³ Si bien esta definición formal es necesaria, no es suficiente; es necesaria en tanto reconoce que todos los poderes públicos y privados, así como las personas, están obligados a cumplir el orden constitucional y legal; lo cual genera la seguridad jurídica de todos quienes viven bajo un mismo orden normativo. Pero ¿qué hay de los contenidos del estado de derecho?

Se entiende que el Estado de derecho en sentido fuerte es aquél que traduce los valores éticos de libertad, igualdad y justicia, así como los políticos (reunión, participación en las decisiones públicas y sufragio, básicamente) en un marco jurídico específico;²⁴ se trata de un orden normativo fundado en el reconocimiento de los derechos fundamentales que concretan los espacios de autonomía de las personas en las que éstas pueden disfrutar de libertades, de igualdad, de acceso a la justicia y participar en la integración de sus gobiernos, así como en su control y exigencia de rendición de cuentas. Dicho de otro modo, los contenidos del estado de derecho son los propios del régimen democrático.

Visto con detenimiento, el poder judicial desempeña un papel de primer orden para mantener la vigencia de un Estado de derecho, ya que “los jueces fungen en un sistema democrático como contralores de la convencionalidad, constitucionalidad y legalidad de los actos de otros poderes del Estado y funcionarios del Estado en general, así como impartidores de justicia en relación con las controversias generadas por actos de particulares que puedan afectar los

²³ Voz “Estado de derecho” en Serra Rojas, Andrés, Diccionario de Ciencia Política, 1ª ed., México, FCE, 2001, p. 438.

²⁴ Carbonell, Miguel, *et. Al.*, Estado de derecho. Concepto, fundamentos... *Op. Cit.*

derechos de las personas.”²⁵ Puesto que las funciones de los jueces son de la mayor relevancia pública, existe un interés público legítimo en conocer qué, cómo y porqué el poder judicial desempeña sus tareas institucionales.

1.1.4 La división de poderes y el papel del poder judicial

Uno de los principios del constitucionalismo moderno es la división de poderes, cuyo principal antecedente normativo es la Declaración de derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, la cual en su artículo 16 señala que “una sociedad en la que no esté establecida la garantía de los derechos, ni determinada la separación de los poderes, carece de constitución.”²⁶ A la luz de este principio, en el Estado de Derecho existen tres clases de poderes: el ejecutivo, el legislativo y el judicial.

Cada poder tiene asignada una función de estado principal.²⁷ El poder legislativo se encarga de elaborar las leyes. El poder ejecutivo tiene la tarea de ejecutar las leyes y el poder judicial cumple la función de interpretar la constitución y las leyes, para garantizar derechos fundamentales, fijar órbitas de competencias, resolver conflictos bajo una racionalidad jurídica y velar por el orden constitucional.

El sentido de esta división de poderes es evitar la concentración de todas las competencias, funciones y responsabilidades en un solo poder público, ya que ello pondría en peligro el régimen de libertades y significaría el ejercicio despótico del poder.²⁸ A *contrario sensu*, la existencia de poderes públicos independientes y fuertes, así como la existencia de un sistema de pesos y contrapesos

²⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia, *Op. Cit.*, pp. 6-7.

²⁶ “Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789”, disponible en: www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/espagnol/es_ddhc.pdf

²⁷ Eisenmann, Charles, “El Espíritu de las Leyes y la Separación de los Poderes” en Anuario Jurídico, Núm. 2, 1ª ed., México, IJ-UNAM, 1977, pp. 429-450.

²⁸ Montesquieu, Del espíritu de las leyes, 16ª ed., México, Porrúa, 2007, p. 146.

institucionales es una garantía para la libertad y para los derechos fundamentales.²⁹

Los poderes ejecutivo y legislativo son poderes electos democráticamente y a ellos la Constitución les otorga las facultades para la gestión del poder³⁰, es decir, su legitimidad es de origen, ya que los ciudadanos votan para elegir a los integrantes de estos poderes. Estos poderes representan la voluntad de la mayoría de los ciudadanos y se renuevan de forma periódica.

Una de las características del poder judicial es su falta de legitimidad democrática de origen, es decir, las personas no votan para elegir a los jueces y, por tanto, éstos no tienen por qué responder a intereses de la mayoría política e incluso cuando dicha mayoría violenta los derechos de todos, es decir, los derechos fundamentales, los jueces están facultados a ir en contra de dichos intereses mayoritarios con el objeto de proteger los derechos de las minorías, es decir, los derechos de todos.³¹ Así, en esencia, el poder judicial es un poder “contra mayoritario”³² porque tiene asignada la tarea de defender los derechos fundamentales en conexión con la defensa de la constitución; y en ese trabajo, su mayor poder es la argumentación de sus decisiones en función de la interpretación y aplicación del orden jurídico.

En síntesis, un poder público que no es electo por los votos de los ciudadanos y tiene garantías de independencia para ejercer sus funciones incluso contra una mayoría política de coyuntura, tiene la necesidad de una política robusta de transparencia para mostrar que es un poder democrático, independiente e imparcial que atiende los intereses superiores del Estado como lo

²⁹ Hamilton, Madison, Jay, El federalista, No. LI (Hamilton o Madison), 2ª ed., México, FCE, 2006, p. 220.

³⁰ *Cfr.*, Kelsen, Hans, ¿Quién debe ser el defensor de la constitución?, 1ª ed., Madrid, Tecnos, 1995, pp. 18-19.

³¹ Véase Ferrajoli, Luigi, Derechos y garantías: la ley del más débil, 1ª ed., 7ª reimpresión, Madrid, Trotta, 2009.

³² Dworkin, Ronald, “La lectura moral de la constitución y la premisa mayoritaria” en Cuestiones constitucionales. Revista mexicana de Derecho Constitucional, México, IJ-UNAM, julio-diciembre, 2002.

son la garantía de los derechos fundamentales de las personas y la configuración de los límites para el ejercicio del poder político.

1.1.5 La protección de derechos fundamentales

El estado de derecho contemporáneo fundamenta su legitimidad en la protección de los derechos fundamentales.³³ La vertiente más acabada de protección de dichos derechos se da en el ámbito del poder judicial, ya que este poder es el encargado de materializar el derecho de acceso a la justicia, el debido proceso y, luego entonces, dotar de contenidos esas esferas fundamentales de la existencia humana y hacer exigibles y respetados dichos derechos fundamentales. En este sentido, Antonio Carrillo pensaba que el trabajo más noble y en el que se encuentra la función sustantiva del poder judicial es la protección de los derechos fundamentales en conexión con la defensa de la constitución;³⁴ y tiene razón, el horizonte de expectativas colectivas e individuales en el mundo contemporáneo se juega en gran medida en el ámbito de los derechos fundamentales, y ahí los jueces pueden jugar un papel de primer orden, para robustecer o, por el contrario, debilitar esas formas jurídicas.

1.1.6 Características del poder judicial: Garantías de independencia

En la concepción y diseño institucional del poder judicial hay una característica que prevalece y permea todas las áreas de actividades de los jueces: la independencia judicial. Ésta es la condición básica con base en la cual “los jueces resolverán los asuntos que conozcan con imparcialidad, basándose en los hechos y en consonancia con el derecho, sin restricción alguna y sin influencias, alicientes, presiones, amenazas o intromisiones indebidas, sean directas o indirectas, de cualesquiera sectores o por cualquier motivo.”³⁵

³³ *Cfr.*, Carbonell Miguel, *et. Al.*, Estado de derecho. Concepto, fundamentos... *Op. Cit.*

³⁴ Poder Judicial de la Federación, La Suprema Corte de Justicia de la Nación desde la visión de Antonio Carrillo Flores, 1ª ed., México, SCJN, 2010, p. 119.

³⁵ Organización de Naciones Unidas, Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura, 1985, www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/IndependenceJudiciary.aspx

La independencia judicial es un axioma de la ciencia jurídica: los jueces son independientes o no lo son, y las garantías de tal independencia se concretan en: 1) los procesos de selección de los jueces (evitando su dependencia de algún poder público, específicamente del poder ejecutivo); 2) la permanencia en el cargo por un período específico, con garantías frente a remociones arbitrarias; 3) remuneraciones estables durante el ejercicio de las funciones; y 4) certeza en los procedimientos de investigación y sanción.³⁶

La discusión en torno al binomio independencia y transparencia, que en otro tiempo sirviera para mostrar las reticencias contra la apertura de la información pública, se ha decantado por la relación virtuosa y de reforzamiento mutuo que entre ambos principios se puede establecer: uno de los elementos que caracteriza la independencia y autonomía de los órganos del Estado es la transparencia, pues mientras aquél se erige en un manto protector contra influencias externas, ésta impulsa a las autoridades a actuar de frente al público e informar, argumentar y justificar su proceder tanto sobre el ejercicio de sus atribuciones legales como en el ejercicio de los recursos públicos.³⁷

1.1.7 La transparencia y el derecho de acceso a la información como condición del Estado de derecho

Con el flujo de la información hay un cambio en la manera de concebir las estructuras estatales: de verticales y cerradas en el ejercicio del poder a horizontales y con vocación de apertura, en las que hay ámbitos de interacción entre ciudadanos y autoridades.³⁸

El principio de publicidad de los actos estatales es inherente a la concepción del Estado de derecho; la publicidad de todo acto estatal implica

³⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia, *Op. Cit.*

³⁷ Peschard, Jacqueline, “La transparencia como pilar de la autonomía universitaria”, en Bárzana Eduardo, Jaime Martuscelli y Ascensión Morales (Coords.), La autonomía universitaria en México, 1ª ed., México, UNAM, 2015, p. 349.

³⁸ Botero, Catalina, “El modelo de transparencia en el contexto latinoamericano”, en Peschard, Jacqueline (coord.), Hacia el Sistema Nacional de Transparencia, 1ª ed., México, IJ-UNAM, 2016, pp. XXVII-XLIII.

ponerlo en común ante la colectividad para cuestionarlo y comprobar su licitud, para que los ciudadanos puedan informarse y tengan instrumentos para controlar el ejercicio del poder político.³⁹ Por esta razón, es necesaria la publicación de todas las acciones estatales, es decir, de las leyes, de las decisiones administrativas y de las sentencias, como condición de su legalidad y legitimidad.

En los estados de derecho contemporáneos se habla también del principio de máxima publicidad, por el cual hay una “presunción de que toda la información [en poder del Estado] es accesible, sujeta solamente a un sistema restringido de excepciones.”⁴⁰ La evolución cualitativa es mayor, de la publicidad de los productos finales de la actividad estatal (leyes, lineamientos, sentencias, etc.), a la máxima publicidad de los procesos de tomas de decisión, de ejercicio de recursos públicos y, en general, a toda la información que se genera en el ejercicio de las funciones estatales con el propósito de dar cuenta de por qué y cómo se ejerce el poder político, en un marco de garantía de derechos humanos fundamentales.

Entonces ¿la transparencia es una condición del Estado de derecho? el reconocimiento constitucional de la transparencia y del derecho de acceso a la información es la prueba fehaciente de que sí es una condición del estado de derecho. Esto quiere decir, según José Ramón Cossío, que “si (...) la transparencia en cuanto tal tiene jerarquía constitucional, la totalidad de las normas y actos producidos dentro del ordenamiento deberán satisfacer tal condición”⁴¹; esto, completa el mismo autor, con el propósito “de generar un amplio flujo de información disponible, como condición general de funcionamiento del Estado.”⁴²

³⁹ Rodríguez Zepeda, Jesús, “Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política”, Cuadernos de transparencia, Núm. 4, 1ª ed, México, INAI, 2015, p. 40.

⁴⁰ Comité Jurídico Interamericano, Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información, CJI/RES.147 (LXXIII-0/08), 7 de agosto de 2008, www.oas.org/es/sla/ddi/docs/CJI-RES_147_LXXIII-O-08.pdf

⁴¹ Cossío, José Ramón, “¿Es la transparencia una condición del Estado de Derecho?”, Este País, Núm., 175, México, octubre de 2005, p. 45.

⁴² *Idem*.

1.1.8 La exigencia de transparencia en el ámbito de los poderes públicos

La exigencia de transparencia comenzó, en primer lugar, sobre el poder ejecutivo, en gran medida porque este poder público es el que ejerce la mayor cantidad de recursos públicos en la implementación de políticas públicas y en el ofrecimiento de servicios públicos cotidianos; luego entonces, hay un mayor interés de la sociedad de saber qué, por qué, para qué y cómo se ejercen estos recursos en este ámbito.⁴³ Así, una de las tareas básicas de la transparencia es “seguirle la pista al dinero” público, con el objetivo de evitar malos manejos o, por el contrario, no dejarlos impunes.

En el ámbito del poder judicial hay dos razones por las cuales la exigencia de transparencia no ha sido de la misma intensidad que sobre el poder ejecutivo: 1) los jueces ejercen un presupuesto público notablemente menor en comparación con los titulares de los poderes ejecutivos, ya que en estricto sentido sus funciones no se traducen en servicios públicos inmediatos y cotidianos; y 2) los jueces no son electos por voto directo de los ciudadanos y no hay un vínculo directo que impulse a éstos a interesarse en las actividades de aquéllos.⁴⁴ A pesar de ello, el poder judicial está obligado a incorporar la transparencia en su estructura y prácticas institucionales porque se entiende que la transparencia es una condición del Estado de Derecho y del Régimen democrático, y así lo establece la constitución y las leyes aplicables.

Empero, la exigencia de transparencia en el ámbito de cada uno de los poderes públicos se enfrenta a problemas y desafíos específicos, en función de la organización y funciones que ejercen. Como se estudia en este trabajo, la transparencia en el poder judicial tiene sus propios problemas y retos.

1.1.9 El control democrático del poder y la apertura de la información

Todo poder público que se precie de ser democrático debe dar cuenta de las decisiones que adopta, los procesos que lleva a cabo, las acciones que

⁴³ Peschard, Jacqueline, *Transparencia: promesas y desafíos*, *Op. Cit.*, p. 81.

⁴⁴ Merino, Mauricio, “La concha judicial”, *Op. Cit.*

ejecuta y los resultados que obtiene, es decir, debe diseñar e implementar una política de transparencia que permita a los ciudadanos conocer y escrutar la forma en que se realiza la gestión gubernamental.

Es por eso que la exigencia y consolidación del derecho de acceso a la información y la transparencia coincide con una época marcada por la desconfianza de los ciudadanos frente al poder político; ciudadanos que han visto en este derecho y política pública los medios para contrarrestar la corrupción, la impunidad, la violación de derechos fundamentales, etc.⁴⁵

Si bien la división de poderes y el sistema de pesos y contrapesos son las primeras garantías necesarias de las libertades individuales y políticas, no son suficientes; la garantía de que los poderes públicos se circunscriban a sus órbitas constitucionales de competencias, en estricto respeto a los derechos fundamentales pasa por un componente fuerte de transparencia.

Primero se concibió que elecciones libres y competidas, con certidumbre en las reglas y procedimientos permitirían la integración de mejores gobiernos y, en el mismo contexto, se robustecería el régimen democrático y el Estado de derecho. Sin embargo, la experiencia muestra que no basta con elecciones democráticas, hace falta contar con herramientas que permitan el control cotidiano del poder público, de modo que éste se ejerza en sus cauces democráticos; el derecho de acceso a la información empodera a los ciudadanos para poner bajo escrutinio toda acción de autoridad, para interrogarlo, para demandarle rendición de cuentas e interactuar en la toma de decisiones colectivas. Así, el poder político democrático está obligado a argumentar una y otra vez su proceder, tanto en sus acciones como en sus omisiones, pues en esencia eso es lo que lo distingue de cualquier otro poder privado (económico o de una banda de ladrones).

⁴⁵ Cfr. Rosanvallon, Pierre, La contrademocracia: la política en la era de la desconfianza, 1ª ed., Buenos Aires, Ed. Manantial, 2008.

1.1.10 El combate a la corrupción y la impunidad

La corrupción, según Transparencia Internacional, es el abuso del poder público para beneficio privado⁴⁶, y siempre va acompañada de la impunidad, es decir, de la cualidad de quedar sin castigo⁴⁷. La corrupción y la impunidad son dos de los mayores problemas que afectan la consolidación y fortalecimiento del estado de derecho, ya que en el fondo ambas violentan los valores y contenidos de las leyes que sustentan la vida en común de una sociedad y garantizan los derechos fundamentales de las personas.

¿Qué hacer frente a esta situación? En las libertades de expresión, de prensa y de derecho de acceso a la información se ha visto la última garantía del régimen libertades en un régimen democrático. En este marco de sentido, el acceso a la información pública se ha conceptualizado como el primer eslabón para combatir y controlar la corrupción y la impunidad, así como para estructurar un sistema de rendición de cuentas orientado a garantizar derechos.⁴⁸

La transparencia es una condición básica para fortalecer el Estado de Derecho porque al obligar a las autoridades a documentar todas sus acciones se elevan los costos de cometer conductas antijurídicas, y cuando éstas se cometen, estar en mejores condiciones para poderlas sujetar a consecuencias legales y sanciones; así como ver los contenidos dentro de las formas jurídicas, es decir, conductas y modos de actuar y, por tanto, saber si éstas cumplen no sólo en la forma, sino también en el fondo.

1.2 Apuntes normativos

Cuando el derecho de acceso a la información es reconocido como un derecho fundamental en los tratados internacionales en materia de derechos humanos, en las constituciones nacionales y sus respectivas leyes reglamentarias,

⁴⁶ *Cit.* en Casar, María Amparo, Anatomía de la corrupción, 1 ed., México, CIDE-IMCO, 2015, p. 9.

⁴⁷ Voz "impunidad" en Diccionario de la lengua española, *Op. Cit.*

⁴⁸ *Cfr.*, López Ayllón, Sergio y Mauricio Merino, "La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos", en Merino, Mauricio, Sergio López Ayllón y Guillermo Cejudo (coords.), La estructura de la rendición de cuentas en México, 1ª ed., México, UNAM, CIDE, 2010.

o se desprende de la interpretación jurídica realizada por los jueces constitucionales, hay una historia de evolución normativa que contar. Sin olvidar que la transparencia como una política pública diseñada e implementada por el gobierno forma parte central de las garantías del derecho de acceso a la información.

En esta sección se presenta un panorama de los aspectos normativos que pueden considerarse como estándares internacionales en la materia.

1.2.1 La libertad de expresión

La literatura especializada reconoce a la libertad de expresión como la piedra angular del régimen político democrático. Esta libertad es imprescindible para que se inicie y consolide cualquier proceso de democratización, es un elemento básico de cualquier práctica electoral democrática, así como el elemento clave que alienta y sostiene el debate público robusto.⁴⁹ Esta libertad es uno de los pilares del sistema de derechos fundamentales ya que le da sustento a las libertades de prensa, de información, de reunión y de sufragio, es decir, ahí donde existe la libertad de expresión la democracia está garantizada.

En la actualidad la doctrina jurídica reconoce que la libertad de expresión tiene dos dimensiones, una individual y otra colectiva, cuya protección simultánea garantiza no sólo un aspecto de la autonomía personal, sino en un sentido más amplio o difuso que abarca el derecho de las personas a buscar información, transmitirla y llegar a un público más amplio y garantiza el debate público abierto.⁵⁰

En esta dimensión colectiva de la libertad de expresión surge el derecho de acceso a la información pública como un derecho instrumental que permite alcanzar otros fines: 1) activar el ejercicio de otros derechos fundamentales (por ejemplo, el derecho de acceso a la justicia o la libertad de sufragio); 2) permitir a

⁴⁹ Véase Dahl, Robert, *La poliarquía. Participación y oposición*, 1ª ed., México, Rei, 1996.

⁵⁰ Salazar, Pedro y Rodrigo Gutiérrez, *El derecho a la libertad de expresión frente al derecho a la no discriminación*, 1ª ed., México, IJ, UNAM-CONAPRED, 2008, p. 142.

los ciudadanos vigilar y escrutar el actuar de su gobierno; 3) estructurar un sistema de rendición de cuentas y control de la corrupción.

1.2.2 La declaración universal de derechos humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 es el horizonte civilizatorio de referencia del mundo contemporáneo; y, por tanto, es el punto de partida de este trabajo porque condensa en formas jurídicas los derechos fundamentales de las personas como reconocimiento intrínseco de la dignidad humana, e impone la obligación de los Estados de respetar y proteger dichos derechos humanos como fundamento de la legitimidad estatal.

En el artículo 19 de esta Declaración se establece:

“Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, *el de investigar y recibir informaciones* y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.”⁵¹ [Énfasis añadido]

Si bien en su origen esta concepción es individualista, la formulación jurídica de este derecho reconoce que la otra cara de la moneda de la libertad de expresión es “investigar y recibir informaciones”, es decir, la circulación de la información en un ámbito colectivo es un piso básico que sustenta y posibilita las libertades de opinión y expresión.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, en la que los derechos fundamentales ahí reconocidos crean obligaciones concretas a los estados que lo ratifican y, por tanto, su contenido es vinculatorio y sujeto a garantías, establece en su artículo 19⁵²:

1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.

⁵¹ Organización de Naciones Unidas, Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948, www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/

⁵² Organización de las Naciones Unidas, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966, <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>

2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:

a) Asegurar 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.

De esta formulación jurídica conviene destacar que si bien se establece que la libertad de expresión incluye la libertad de “buscar, recibir y difundir informaciones”, esto no se entendió en aquel momento “en el sentido de incluir un derecho de acceder a la información que está en manos de entidades públicas”,⁵³ porque en ese contexto histórico seguía prevaleciendo la noción individualista y faltaba todavía algunas décadas para la llegada del reclamo democrático (elecciones libres) y el triunfo y predominio de esta forma política para entender que existe un derecho fundamental autónomo para acceder a la información pública en poder del Estado.

1.2.3 La transparencia y el acceso a la información en el marco del sistema interamericano de protección de derechos humanos

En el continente americano, los Estados Americanos que forman parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) de 1969, están comprometidos “a respetar los derechos y libertades reconocidas en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción” (artículo 1)⁵⁴. El estado mexicano lo ratificó en 1981.⁵⁵

⁵³ Mendel, Toby, El derecho a la información en América Latina. Comparación jurídica, 1ª ed., Quito, UNESCO, 2009, p. 10.

⁵⁴ Organización de Estados Americanos, Convención Americana sobre Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 1969, www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm

En esta Convención se establecen dos órganos competentes para exigir la garantía de los derechos ahí reconocidos: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH)⁵⁶.

La CIDH “tiene la función principal de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos”; mientras que la CoIDH “tiene competencia para conocer de cualquier caso relativo a la interpretación y aplicación de las disposiciones de esta Convención [Americana].”⁵⁷ Ambos órganos juegan un papel fundamental en la región para la promoción de los derechos fundamentales; en específico, en el tema de la transparencia y el derecho de acceso a la información han tenido un papel clave en la elaboración de estudios, informes especializados, generación de fallos judiciales en la materia e incluso en el diseño y discusión de una Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información. De todos estos documentos se nutren los capítulos de esta investigación.

1.2.4 Convención americana sobre derechos humanos

La Convención Americana sobre los Derechos Humanos en su artículo 13, párrafo 1, establece:

“Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.”⁵⁸

En el diseño normativo no se habla expresamente del derecho de acceso a la información sino de las libertades de pensamiento y expresión; pero ahora se entiende, por interpretación de los jueces de la CoIDH que en el marco de este artículo 13 subyace otro derecho fundamental, sin el cual aquéllas libertades pierden vigor y están en peligro de convertirse en letra muerta: la libertad de

⁵⁵ Comisión Nacional de Derechos Humanos, México y el Sistema Interamericano de los Derechos Humanos, 1ª ed., México, CNDH, 2016, p. 4, www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/2015-2016/36-mex-siste-dh.pdf

⁵⁶ Art. 33, Convención Americana sobre Derechos Humanos, *Op. Cit.*

⁵⁷ *Ibid.*, Art. 62.

⁵⁸ *Idem.*

buscar, recibir y difundir informaciones, cuya versión más acabada es el acceso a la información pública.⁵⁹

Merced a que la Convención Americana es un tratado vinculante para los Estados miembros de la OEA, en sentido estricto el reconocimiento y garantía del artículo 13 es uno de los derechos fundamentales constitutivos de las estructuras estatales y de la protección de los derechos fundamentales en la región.

1.2.5 Documentos e informes de la Relatoría especial para la libertad de expresión y de otros órganos de la Organización de Estados Americanos

La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH fue creada en octubre de 1997 para trabajar por “la defensa hemisférica del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, considerando su papel fundamental en la consolidación y desarrollo del sistema democrático, así como en la protección, garantía y promoción de los demás derechos humanos.”⁶⁰ Uno de los temas en los que el trabajo de la Relatoría ha destacado es en el área del derecho de acceso a la información, con estudios sobre el Derecho de Acceso a la Información en el Marco Jurídico Interamericano⁶¹ o sobre Jurisprudencia nacional sobre el derecho de libertad de expresión y acceso a la información⁶².

En el año 2000 la CIDH adoptó la “Declaración de principios sobre libertad de expresión”⁶³, cuyo principio 4 establece:

4. 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. Este principio sólo admite limitaciones excepcionales que deben estar

⁵⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Claude Reyes y otros*, *Op. Cit.*

⁶⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Relatoría Especial para la libertad de expresión. Origen”, www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=52&IID=2

⁶¹ Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano, 1ª ed., Washington DC, CIDH-OEA, 2010, www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/ACCESO%20A%20LA%20INFORMACION%20FINAL%20CON%20PORTADA.pdf

⁶² Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Jurisprudencia nacional sobre libertad de expresión y acceso a la información, 1ª ed., Washington DC, CIDH-OEA, 2013, www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/2013%2005%2020%20JURISPRUDENCIA%20DOMESTICA%20SOBRE%20LIBERTAD%20DE%20EXPRESION%20Y%20AI.pdf

⁶³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, 2000, <https://www.cidh.oas.org/basicos/basicos13.htm>

establecidas previamente por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas.

Esta formulación tiene ya el sentido contemporáneo del derecho de acceso a la información como un derecho fundamental: que las personas, sin tener que justificar interés jurídico legítimo, puedan solicitar y obtener información en poder de las instituciones del Estado. En el preámbulo de dicha declaración se reconoce que “garantizando el derecho de acceso a la información en poder del Estado se conseguirá una mayor transparencia de los actos del gobierno afianzando las instituciones democráticas.”⁶⁴

Desde 2003 la Asamblea General de la OEA ha adoptado distintas resoluciones sobre “Acceso a la Información Pública: fortalecimiento de la democracia”, por ejemplo, AG/RES. 1932(XXXIII-O/03), AG/RES. 2121 (XXXV) y AG/RES. 2418 (XXXVIII-O/08); las cuales han insistido que, por un lado, “toda persona tiene la libertad de buscar, recibir, acceder y difundir informaciones y que el acceso a la información pública es un requisito indispensable para el funcionamiento mismo de la democracia”⁶⁵ y, en correlación con ello, “los Estados tienen la obligación de respetar y hacer respetar el acceso a la información pública a todas las personas y promover la adopción de disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para asegurar su reconocimiento y aplicación efectiva.”⁶⁶

En el año 2008 el Comité Jurídico Interamericano adoptó “Los principios sobre el derecho de acceso a la información”⁶⁷; cuyo principio 1 es el resultado de una historia del presente de las exigencias de contar con información pública en el entendido de que éste constituye un derecho fundamental:

1. Toda información es accesible en principio. El acceso a la información es un derecho humano fundamental que establece que toda persona puede acceder a la

⁶⁴ *Idem.*

⁶⁵ Organización de Estados Americanos, Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia, Resolución AG/RES. 1932 (XXXIII-O/03), 10 de junio de 2003, www.oas.org/dil/esp/ag-res_1932_xxxiii-o-03_esp.pdf

⁶⁶ *Idem.*

⁶⁷ Comité Jurídico Interamericano, Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información, *Op. Cit.*

información en posesión de órganos públicos, sujeto solo a un régimen limitado de excepciones, acordes con una sociedad democrática y proporcionales al interés que los justifica. (...)

1.2.6 Casos relevantes resueltos por la CoIDH

Las argumentaciones vertidas en los casos resueltos por la CoIDH han servido para impulsar el desarrollo jurídico del derecho de acceso a la información en el continente americano, pues ellas son retomadas por los tribunales nacionales para orientar la resolución de casos locales, retomando elementos teóricos y metodológicos para configurar las fronteras de este derecho a la luz de los compromisos contraídos en la Convención Americana. Dos de los casos relevantes resueltos por la CoIDH se reseñan a continuación por la calidad de los argumentos ahí esgrimidos.

El primero corresponde al caso *Claude Reyes y otros Vs. Chile*⁶⁸, sentencia de 19 de septiembre de 2006, en el cual la CoIDH reconoció que el derecho de acceso a la información es un derecho fundamental de las personas, contenido en el artículo 13 (sobre libertad de expresión) de la Convención Americana de Derechos Humanos. La Corte resaltó que no basta con el reconocimiento jurídico del derecho de acceso a la información, sino que es indispensable la creación e implementación de un sistema de transparencia por parte del Estado que, efectivamente, garantice el acceso a la información.⁶⁹

En el caso *Gomes Lund y otros (“Guerrilha do Araguaia”) vs. Brasil*, sentencia del 24 de noviembre de 2010, la CoIDH reconoció la relevancia de garantizar el derecho de acceso a la información cuando se trata de información relativa a violaciones graves de derechos humanos (en este caso, desaparición forzada). En particular, la Corte enfatizó la obligación de transparencia de documentar todo acto de autoridad, de contar con un sistema de gestión de los

⁶⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Claude Reyes y otros, *Op. Cit.*

⁶⁹ *Ibid.*, Resolutivos 7 y 8.

documentos (archivos) que permita su mejor consulta y la obligación que recae en la autoridad de justificar toda negación de acceso a la información.⁷⁰

Estos criterios innovadores que primero aparecieron en sentencias de la CoIDH se han convertido en estándares de la transparencia y del derecho de acceso a la información en la región de América.

1.2.7 Marco de referencia: La Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública de 2010. Estándares internacionales

El 29 de abril de 2010 la Asamblea General de la OEA discutió y aprobó la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información⁷¹, la cual concreta en formas jurídicas los avances en materia de derecho de acceso a la información e impulsa la agenda en esta materia en toda la región.

Esta Ley establece los estándares internacionales mínimos que una legislación nacional especializada en materia de derecho de acceso a la información y transparencia debe contener, con el objeto de garantizar jurídica y materialmente este derecho fundamental. La relevancia de esta aportación consiste en erigir un modelo robusto de transparencia que se puede adaptar a los sistemas jurídicos nacionales, en función de la familia jurídica a la que pertenezcan, así como a sus diseños y capacidades institucionales.

Los estándares señalados en la Ley modelo son: 1) discutir y aprobar una ley especializada en la materia⁷²; 2) reconocimiento del derecho de acceso a la información como derecho fundamental; 3) establecimiento del principio de máxima publicidad, es decir, “la más amplia aplicación posible del derecho de acceso a la información que esté en posesión, custodia o control de cualquier autoridad pública” (artículo 2); 4) Universo amplio de sujetos obligados, el cual

⁷⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Gomes Lund y otros (“Guerrilha do Araguaia”) vs. Brasil, sentencia de 24 de noviembre de 2010, www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_esp.pdf

⁷¹ Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos, Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información, 29 de abril de 2010, www.oas.org/dil/esp/CP-CAJP-2840-10_Corr1_esp.pdf

⁷² *Ibid.*, “Nota explicativa”.

incluye a todas las ramas del gobierno (Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial) en todos los niveles de la estructura gubernamental, así como las organizaciones privadas que reciban fondos públicos sustanciales o que desempeñen funciones y servicios públicos (artículo 3); 5) definición de obligaciones de transparencia sobre información (por ejemplo, estructura orgánica, funciones, salarios de los funcionarios, procedimientos de contratación, etc.) que los sujetos obligados deben publicar y actualizar periódicamente sin el requerimiento previo de una solicitud de acceso a la información (artículo 12); 6) solicitud de acceso a la información, con plazos determinados de respuesta, sin el requerimiento de demostrar interés jurídico, y trámite gratuito (artículos del 20 al 26); 7) recurso de apelación ante una Comisión de Información, con plazos fijos de resolución; contemplando también el derecho de las personas a solicitar una revisión judicial sobre la resolución tomada en un recurso de revisión (artículos 46 – 53); 8) Comisión de Información (Órgano garante del derecho de acceso a la información), cuya principal tarea sea “la promoción de la efectiva implementación de la Ley de Acceso a la Información” (artículos 54 – 66); 9) establecimiento en ley de las excepciones del acceso a la información, exclusivamente las que “sean legítimas y estrictamente necesarias en una sociedad democrática”, las cuales no aplicarán en casos de violaciones graves de derechos humanos o delitos contra la humanidad (artículo 41); 10) la carga de la prueba por denegar el acceso a la información recae siempre sobre la autoridad, teniendo ésta la obligación de demostrar que “la divulgación de la información podría causar un daño sustancial a un interés protegido en ley” y que “dicho daño es superior al interés público en la divulgación de la información” (artículo 52); 11) sistema de mantenimiento de documentos (archivos) que permitan el mejor acceso a la información (artículo 33); y 12) Responsabilidades civiles y penales por obstrucción al acceso a la información pública.⁷³

Principios: Máxima Publicidad y buena fe.

⁷³ *Idem.*

Cuando se concibe y diseña un sistema de transparencia y acceso a la información pública, en esencia se está estableciendo “la presunción de que toda información [pública] es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones”⁷⁴, es decir, se trata del principio de máxima publicidad o también llamado de máxima divulgación.

Las implicaciones jurídicas de este principio son: 1) La regla es el acceso a la información pública y la excepción es la restricción al acceso a la información; 2) Las excepciones legítimas de acceso a la información pública deben estar establecidas en ley; 3) corresponde a las autoridades la carga de la prueba para justificar la denegación de información, así como realizar las correspondientes pruebas de daño y de interés público que demuestren que hay un interés mayor para proteger un bien jurídico que el interés público de conocer cierta información; 4) la interpretación y aplicación de las excepciones del acceso a la información pública deben ser restrictivas y 5) en caso de conflicto entre leyes, o de vacío legal, se debe aplicar la ley de derecho de acceso a la información.⁷⁵

El principio de buena fe significa que los sujetos a la ley deben “realizar diligentemente las acciones necesarias para asegurar la efectividad de este derecho [de acceso a la información]”⁷⁶, es decir, esto significa que “todos los procesos y procedimientos tienen que ser hechos para satisfacer el espíritu y la finalidad de la ley y no para violarlo.”⁷⁷

Reglas: El derecho al secreto en democracia

En democracia los secretos, es decir, la reserva de la información, son la excepción y están sujetos a reglas específicas que deben sustentar su legitimidad y legalidad. El objeto de las excepciones es proteger un bien jurídico contemplado

⁷⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Claude Reyes y otros, *Op. Cit.*, párrafo 92.

⁷⁵ Botero, Catalina, “El modelo de transparencia en el contexto latinoamericano”, *Op. Cit.*, pp. XXX – XXXII.

⁷⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Gomes Lund y otros (“Guerrilha do Araguaia”) vs. Brasil, *Op. Cit.*, párrafo 211.

⁷⁷ Botero, Catalina, “El modelo de transparencia en el contexto latinoamericano”, *Op. Cit.*, p. XXXII.

en la constitución y las leyes. Hay dos grandes bienes jurídicos a proteger: un bien público o un bien privado.

Dentro de los bienes públicos en función de los cuales es legítimo reservar información están: seguridad pública, defensa nacional, relaciones internacionales, persecución de delitos, legítimos intereses financiero de la autoridad pública, entre otros.⁷⁸ Por su parte, los bienes privados que legítimamente se pueden proteger son el derecho a la privacidad (vida, salud, seguridad), secretos comerciales, patentes y derechos de autor.⁷⁹

La CIDH⁸⁰ han señalado que para que estas restricciones sean válidas en un estado democrático de derecho se deben cumplir los requisitos derivados del Artículo 13 (sobre libertad de expresión) de la Convención Americana de Derechos Humanos: 1) carácter excepcional, es decir, la máxima publicidad es la regla y las limitaciones son la excepción; 2) consagración legal, las limitaciones no deben dejarse al arbitrio del poder público, sino que ellas deben estar expresamente establecidas en la ley; 3) objetivos legítimos, la reserva de la información debe responder a la protección de un bien jurídico permitido en ley como “asegurar el respeto a los derechos o la reputación de los demás, proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas”⁸¹; 4) necesidad y proporcionalidad; para cumplir con el requisito de necesidad “se debe escoger la que restrinja en menor escala el derecho protegido, y la restricción ha de ser (i) conducente para alcanzar su logro, (ii) proporcional al interés que la justifica, y (iii) interferir en la menor medida posible en el ejercicio efectivo del derecho”⁸²; en cuanto al requisito de proporcionalidad, éste se cumple con una prueba que supere tres aspectos: “(a) debe estar relacionado con uno de los objetivos

⁷⁸ Art. 41, Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos, Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información, *Op. Cit.*

⁷⁹ *Idem.*

⁸⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, 30 de diciembre de 2009, párrafos 27, 29, 30, 31, 32, 33, www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anales/Informe%20Anual%202009%201%20ESP.pdf

⁸¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Claude Reyes y otros, *Op. Cit.*, párrafo 89.

⁸² Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe Anual 2009, *Op. Cit.*, párrafo 32.

legítimos que la justifican; (b) debe demostrarse que la divulgación de la información amenaza con causar un perjuicio sustancial a ese objetivo legítimo; y (c) debe demostrarse que el perjuicio al objetivo es mayor que el interés público en contar con la información.”⁸³

Los estándares que complementan estas reglas son: 1) plazos fijos de reserva de la información establecidos en ley y 2) versiones públicas para permitir el acceso a la información de aquellas partes de un documento que no están sujetas a excepciones. De esta forma, conforme a la Ley Modelo sobre Acceso a la Información, la reserva de la información es legítima hasta por un periodo de 12 años y, por otro lado, la divulgación parcial significa que en los casos en los cuales la totalidad de información contenida en un documento no esté exenta de divulgación, “podrá hacerse una versión del documento que tache o cubra solamente las partes del documento sujetas a la excepción.”⁸⁴

1.3 Dimensiones de la transparencia en el poder judicial

El modo de integrar y cumplir las disposiciones normativas sobre transparencia y derecho de acceso a la información está en función de las especificidades del sujeto obligado; las competencias y diseño institucional determinan el tipo de información pública que una institución genera y gestiona, lo cual a su vez le hace contar con ciertas categorías de información que se pueden divulgar de manera periódica, así como el tipo de información que justificadamente se podría reservar conforme a lo establecido en ley.

La parte medular de la transparencia es que a pesar de las diferencias organizativas y de competencias de los sujetos obligados, las personas puedan acceder a la información pública para los fines que a ellos convengan, merced a que se trata de que las instituciones públicas tengan la información disponible tanto para su divulgación general como para permitir su consulta a través de una solicitud de acceso a la información.

⁸³ *Idem.*

⁸⁴ Art. 42, Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos, Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información, *Op. Cit.*

El poder judicial tiene dos grandes áreas de actividades, la administrativa y la jurisdiccional, sobre las cuales recaen obligaciones de transparencia; además éstas también alcanzan a los procesos de nombramiento de los jueces, así como aspectos relativos a sus garantías de independencia.

1.3.1 El Poder Judicial como sujeto obligado de la transparencia

El poder judicial es uno de los tres poderes públicos elementales de la estructura del Estado de derecho; como un poder público que ejerce la función jurisdiccional de Estado, hay un interés público plenamente justificado de conocer cómo se ejercen los actos de autoridad según las competencias asignadas a este poder y, asimismo, sobre cómo se ejercen los recursos públicos para desarrollar sus actividades.

Tanto los principios sobre el derecho de acceso a la información, adoptados por el Comité Jurídico Interamericano, en su principio número 2, como la Ley Modelo sobre acceso a la información⁸⁵ recomienda la incorporación del poder judicial como sujeto obligado de la transparencia porque se trata de una autoridad pública sobre la que aplica el principio de máxima publicidad de la información en su poder, la cual debe ser completa, oportuna y accesible.

Este argumento visto desde otro ángulo significa que el Poder Judicial está sujeto también al respeto de la constitución y los tratados internacionales en materia de transparencia y derecho de acceso a la información y, por tanto, no está exento de ser transparente.

1.3.2 La transparencia y las garantías de independencia de los jueces

La independencia es una característica fundamental de la naturaleza jurídica del poder judicial y constituye la condición de su existencia y funcionamiento: un juez es independiente o no lo es. Junto a este principio se encuentra la transparencia no sólo como una obligación reforzada de cumplir con

⁸⁵ *Ibid.*, Artículos 2 y 3.

la constitución y las leyes, sino un impulso de actuar de manera abierta y responsable ante la sociedad.

Hace menos de dos décadas uno de los grandes debates era la aparente antinomia entre transparencia e independencia judicial, porque mientras la independencia tiene el propósito de proteger la labor de los jueces frente a influencias externas, ajenas al interés público; la transparencia es el compromiso de abrir la información pública para dar a conocer el trabajo de los jueces y sujetarlo al escrutinio público.⁸⁶

¿Cómo conciliar ambas posturas? No se reserva información para garantizar la independencia de los jueces (salvo en los casos establecidos en ley), sino por el contrario, la independencia se muestra a través de la transparencia; a través de la apertura de la información se puede demostrar que los jueces no atienden intereses particulares en sus decisiones judiciales, que son imparciales y que sólo responden a los mandatos de la constitución y las leyes. En otras palabras, hay una relación virtuosa entre independencia judicial y transparencia porque esta última garantiza que el trabajo judicial no sea un nicho de arbitrariedad o impunidad, sino por el contrario, sujeto al escrutinio público y propenso a rendir cuentas.

Las garantías de independencia del poder judicial requieren de un elemento robusto de transparencia para que las mismas no se conviertan en valladares de arbitrariedad o impunidad en: 1) los nombramientos de los jueces para impulsar la selección de los mejores perfiles con base en criterios objetivos⁸⁷ y evitar los nombramientos por “cuotas o cuates”; 2) la permanencia en el cargo para vigilar que los jueces cumplen el ordenamiento jurídico e impedir que actúen a favor de los intereses de quiénes los nombraron; 3) las remuneraciones para evitar que se

⁸⁶ Cfr. Peschard, Jacqueline, “La transparencia como pilar de la autonomía universitaria”, *Op. Cit.*, pp. 348-349.

⁸⁷ Open Society Justice Initiative, “Nombramiento de jueces del Tribunal Supremo en México: Recomendaciones sobre prácticas transparentes de selección y calificaciones de los candidatos”, 2015, www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/OSJI%20Nombramiento%20de%20jueces%20del%20Tribunal%20Supremo%20en%20M%C3%A9xico.pdf

conviertan en dispendios y gastos excesivos y 4) las sanciones como control disciplinario sujeto al debido proceso legal y no como mecanismo de eliminación de jueces incómodos a intereses del gobierno en turno.

1.3.3 Los procesos de nombramiento de los jueces

La CIDH ha subrayado que “un adecuado proceso de designación de los miembros del poder judicial, que sea transparente y garantice la igualdad de los candidatos, es garantía fundamental para su independencia.”⁸⁸ El propósito de procesos transparentes de selección de jueces constitucionales consiste en impedir la sujeción del poder judicial a otro poder público (especialmente al poder ejecutivo) y alentar la designación de los mejores perfiles profesionales y humanos para las magistraturas de tal relevancia jurídica y política.

Un proceso de selección transparente comprende los siguientes aspectos: 1) establecimiento de reglas claras y precisas de selección; 2) definiciones objetivas para las calificaciones requeridas; 3) directrices sobre cómo evaluar a los candidatos; 4) documentos que acrediten la idoneidad profesional del candidato (currículum, hoja de vida, etc.), así como las declaraciones que demuestren su situación fiscal, patrimonial y de intereses; 5) el órgano de selección debe consultar a instituciones externas y abrir espacios de participación con la sociedad civil; 6) evaluación objetiva con base en los criterios previamente establecidos y 7) argumentación y justificación de las razones para la decisión final de selección.⁸⁹

1.3.4 Las remuneraciones

El poder judicial al no ser un poder activo políticamente, sino discernidor y conservador de los intereses de todos (los derechos fundamentales), tiene una debilidad natural y, por tanto, “se encuentra en peligro constante de ser dominado, atemorizado e influido por los demás sectores, y que como nada puede contribuir

⁸⁸ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre democracia y derechos humanos en Venezuela, 30 de diciembre de 2009, párrafo 187, www.cidh.org/pdf%20files/VENEZUELA.2009.ESP.pdf

⁸⁹ Con base en Mackenzie, Ruth *et. Al.*, Selecting International Judges: Principle, Process and Politics, 1a ed., Oxford, Oxford University Press, 2010.

tan eficazmente a su firmeza e independencia como la estabilidad en el cargo, esta cualidad ha de ser considerada con razón como un elemento indispensable y (...) como la ciudadela de la justicia y la seguridad públicas.”⁹⁰

En este sentido, uno de los pilares de la estabilidad en el cargo son las remuneraciones adecuadas y ello se reconoce en los Principios Básicos relativos a la Independencia de la Judicatura de la ONU, en el numeral 11, en el cual se establece que “la ley garantizará la permanencia en el cargo de los jueces por los períodos establecidos, su independencia y su seguridad, así como una remuneración, pensiones y condiciones de servicio y de jubilación adecuadas.”⁹¹

La apertura de la información sobre las remuneraciones de los jueces es una obligación de transparencia, no sólo porque así está establecido en las leyes especializadas en la materia (cuya categoría de información debe incluir “todos los componentes y subcomponentes del salario total”⁹²), sino porque es uno de los indicadores básicos que muestran el compromiso de los tribunales con la transparencia.

1.3.5 Las sanciones y las remociones en los cargos

El otro pilar de la estabilidad en el puesto de juez es la existencia de procedimientos adecuados y objetivos para imponer medidas disciplinarias, la suspensión o la separación del cargo; esto es para impedir sanciones o remociones arbitrarias por parte de los integrantes de los poderes ejecutivo y legislativo.

Los Principios relativos a la Independencia de la Judicatura recomiendan que:

“toda acusación o queja formulada contra un juez por su actuación judicial y profesional se tramite con prontitud e imparcialidad con arreglo al procedimiento pertinente. El juez tendrá derecho a ser oído imparcialmente. En esa etapa inicial,

⁹⁰ Hamilton, Madison, Jay, El Federalista, Núm. LXXVII (Hamilton), *Op. Cit.*, p. 331.

⁹¹ Organización de Naciones Unidas, Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura, *Op. Cit.*

⁹² Art. 12, fracción f, Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos, Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información, *Op. Cit.*

el examen de la cuestión será confidencial, a menos que el juez solicite lo contrario.”⁹³

La exigencia de contar con información pública sobre los procedimientos disciplinarios, de suspensión o de separación del cargo, radica en que hay un interés público legítimo de saber cómo se comportan los jueces en el desarrollo de su trabajo, de darle seguimiento a dicho comportamiento (especialmente cuando hay indicios de actuaciones arbitrarias) y saber que las conductas de los jueces en el desempeño de sus funciones están sujetos a consecuencias legales. Dicho interés ciudadano por conocer información pública de los procedimientos aquí señalados, también se da en razón de que ello permitirá saber si quienes llevaron a cabo el procedimiento lo hicieron conforme a derecho, es decir, sirve para evaluar al juez al que se somete a procedimientos pero también a aquél que ejecuta el procedimiento en contra del juez.

1.3.6 Las obligaciones comunes de transparencia en el ámbito judicial: La información administrativa

Cuando se habla de obligaciones específicas de transparencia se hace referencia a cierto tipo de información que un poder, órgano o institución del Estado, debido a su naturaleza jurídica, organización y funciones específicas, genera y tiene en su poder, la cual debe publicarse de manera periódica o, bien, estar disponible para proporcionarse vía solicitudes de acceso a la información.

Si bien la función esencial que desarrollan los jueces es de carácter jurisdiccional, hay un área importante de actividades administrativas que la posibilitan, estructuran y soportan. Si se piensa que las funciones de los jueces se desarrollan en tribunales en cuanto oficinas públicas que ofrecen servicios públicos, es fácil llamar la atención sobre los gastos que implica el mantenimiento de las mismas, la contratación de personal de apoyo, la adquisición de bienes y servicios, etc., que son pagados con recursos públicos.

⁹³ Principio 17, Organización de Naciones Unidas, Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura, *Op. Cit.*

La información sobre el “funcionamiento administrativo es aquella relacionada con la labor interna de los distintos organismos de los sistemas de justicia (...); [la cual incluye] la información relativa a su gestión presupuestaria, a compras y adquisiciones, a sus recursos humanos (por ejemplo, las nóminas de personal) y a las contrataciones que realizan en ejercicio de sus prerrogativas administrativas.”⁹⁴ Desde esta perspectiva el poder judicial debe cumplir las obligaciones de transparencia comunes establecidas en ley o en la norma en específico que le aplique.

Con base en la Ley Modelo Interamericana de Acceso a la Información, las obligaciones de transparencia comunes en materia de información administrativa que aplican al poder judicial son las relativas a: a) estructura orgánica, funciones y deberes, horas de atención al público y los nombres de sus funcionarios; b) todo mecanismo interno y externo de supervisión, de reportes y de monitoreo de la autoridad pública, principales indicadores de desempeño, informes de auditoría; c) detalles pertinentes sobre todo servicio que brinde directamente al público; d) todo mecanismo de presentación directa de solicitudes o denuncias ante esa autoridad pública; e) descripción de las facultades y deberes de sus funcionarios principales; f) todas las leyes, reglamentos, resoluciones, políticas, lineamientos o manuales; g) guía sencilla que contenga información adecuada sobre sus sistemas de mantenimiento de documentos, y los procedimientos que deben seguirse para formular una solicitud de información y una apelación interna; h) un Registro de Solicitudes y divulgaciones (de información pública); e i) información que sea solicitada con frecuencia.⁹⁵

Seguirle la pista al dinero

Dentro de la información administrativa en el poder judicial existe un interés público mayor en tener acceso a aquella relacionada con los recursos públicos que ejerce este poder: presupuesto (formulación, aprobación, ejecución y

⁹⁴ Asociación por los Derechos Civiles, Acceso a la Información y transparencia en el poder judicial. Guía de buenas prácticas en América Latina, 1ª ed., Buenos Aires, ADC, 2008, p. 24.

⁹⁵ “Clases de información clave” Artículo 12, Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos, Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información, *Op. Cit.*

evaluación), procesos de compras y contrataciones, etc.; la experiencia señala que este ámbito es especialmente susceptible de manejos arbitrarios o de actos de corrupción y, luego entonces, el uso y ejercicio de los fondos públicos debe estar bajo la máxima transparencia.⁹⁶

La información pública sujeta a divulgación obligatoria recomendada por la Ley Modelo⁹⁷ para seguirle la pista al dinero es: a) los salarios de los altos funcionarios; b) el presupuesto del año fiscal en curso y de años anteriores, y los informes anuales de ejecución del presupuesto; c) sus procedimientos, lineamientos y políticas en materia de adquisiciones y contratos; d) las escalas salariales, correspondientes a todas las categorías de funcionarios y consultores que trabajan en la autoridad pública; e) una lista completa de los subsidios otorgados por la autoridad pública.

Con la apertura de este tipo de información administrativa se puede obtener diagnósticos sobre ¿cuánto cuesta la administración de justicia en un país? ¿qué tantos recursos implica mantener en operación un tribunal? o ¿cuál es la remuneración de un juez constitucional? Para Hugo Concha, especialista en temas de transparencia judicial, de aquí surge una paradoja operativa, ya que “a pesar de la clara necesidad de informar para operar, los Poderes Judiciales controlan y limitan constantemente esta información aun ocasionándose daños con estos controles, frente a una sociedad que desconfía de su cerrazón y secrecía.”⁹⁸

1.3.7 Las obligaciones específicas de transparencia en el ámbito judicial: La información jurisdiccional

Cuando se piensa en el trabajo que realiza el poder judicial se tiene como referente inmediato las sentencias, es decir, los jueces tienen la función de interpretar y aplicar el derecho para resolver controversias entre particulares o

⁹⁶ Cfr. Peschard, Jacqueline, Transparencia: promesas y desafíos, *Op. Cit.*, pp. 79-81.

⁹⁷ “Clases de información clave” Artículo 12, Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos, Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información, *Op. Cit.*

⁹⁸ Concha, Hugo A., Sergio López Ayllón y Lucy Tacher Epelstein (coords.), Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información, 1ª ed., México, IJ-UNAM, 2004, p. 160.

entre órganos del Estado, y dichas resoluciones se expresan a través de sentencias.

Es importante resaltar que la transparencia de la información jurisdiccional no se reduce sólo a publicar sentencias, sino en un sentido amplio es “una cuestión de mucha mayor envergadura que tiene que ver con la rendición de cuentas de los órganos jurisdiccionales y el fortalecimiento de su legitimidad.”⁹⁹ Con el desarrollo normativo en materia de transparencia y acceso a la información pública, se entiende que la información jurisdiccional debe publicarse de forma periódica porque ésta permite saber cómo toman sus decisiones los jueces, qué dicen en sus sentencias, cómo argumentan y en qué sentido toman sus resoluciones.

En una perspectiva más amplia, la ACD recomienda publicar, además de las sentencias, “el acceso a los expedientes judiciales en casos de corrupción de funcionarios públicos; la información sobre el funcionamiento de las Cortes Supremas; la transparencia en las sesiones de los tribunales; y los mecanismos para la participación de la sociedad civil.”¹⁰⁰ Se trata de estándares “para asegurar un amplio reconocimiento del derecho al acceso a la información generada por los sistemas de justicia”¹⁰¹ y sujetar, por tanto, a los jueces a actuar de manera abierta y de cara a la sociedad.

Sentencias y tesis jurisprudenciales.

El producto principal del trabajo de los jueces se expresa en una sentencia judicial, la cual al ser una “declaración del juicio y resolución del juez”¹⁰² debe ser pública para alcanzar su eficacia jurídica. Las sentencias son fundadas y motivadas en derecho y cuando éstas han causado estado se trata de

⁹⁹ López-Ayllón Sergio y Ricardo Salgado, “El poder judicial federal y la transparencia. Crónica de un derecho en construcción”, en Revista Latinoamericana de Derecho, Año III, Núm. 6, julio-diciembre de 2006, p. 241.

¹⁰⁰ Asociación por los Derechos Civiles, Acceso a la Información y transparencia en el poder judicial, *Op. Cit.*, p. 38.

¹⁰¹ *Ibid.*, p. 61.

¹⁰² Voz “sentencia” en Diccionario de la lengua española, *Op. Cit.*

resoluciones firmes y definitivas, y sobre ellas hay un interés público legítimo por saber cómo los jueces interpretan, dicen y materializan el derecho nacional, así como la incorporación de disposiciones establecidas en el derecho internacional al derecho nacional, específicamente sobre derechos fundamentales.

La ADC¹⁰³ recomienda la apertura, en primer lugar, de las decisiones de las Cortes Supremas de Justicia, porque ellas “tienen una influencia decisiva en regular la forma en que se hace efectiva la protección efectiva de los derechos ciudadanos (...) [y además] constituyen guías para el funcionamiento de los tribunales inferiores.”¹⁰⁴ Enseguida, importa la publicidad de las sentencias de los tribunales de menor jerarquía, porque en ellos se toman una buena parte de resoluciones en última instancia, y aunque esta información concierne a las partes en conflicto, no puede excluirse del principio democrático de máxima publicidad.

La transparencia de las tesis jurisprudencias permite: a) estudiar la calidad de argumentación de las sentencias, en cuanto a teorías, conceptos y métodos utilizados para interpretar y decir el derecho; b) revisar los precedentes para fundamentar el caso presente; c) un aprendizaje institucional, en el sentido de corregir los errores, revisar, corregir e incluso innovar; d) la igualdad jurídica con el objeto de alcanzar la mayor protección de las leyes sin importar las diferencias sociales o económicas de los implicados en un litigio.

1.3.8 Las excepciones al derecho de acceso a la información

El derecho de acceso a la información no es un derecho absoluto, sino en tanto que convive con otros derechos fundamentales, sus fronteras y alcances se deben ponderar, sopesar y equilibrar para permitir en conjunto el goce y disfrute de dichos derechos.

Respecto a la información pública en el ámbito del poder judicial las limitaciones están “generalmente fundadas en la necesidad de garantizar la

¹⁰³ Asociación por los Derechos Civiles, Acceso a la Información y transparencia en el poder judicial, *Op. Cit.*, p. 38.

¹⁰⁴ *Idem.*

protección de datos sensibles, cuya publicidad podría afectar el derecho a la intimidad”¹⁰⁵ de los particulares. Enseguida viene la reserva de información de los expedientes judiciales que no hayan causado estado, es decir, de aquéllos casos que se encuentran en proceso o trámite, sobre los cuales no hay resoluciones definitivas. La justificación detrás de esta reserva es que su apertura pueda generar un riesgo al interés público de “ejecución de la ley, prevención, investigación y persecución de delitos.”¹⁰⁶ Asimismo, hay excepciones al principio de publicidad en los juicios y sesiones fundadas en “razones de orden público, moralidad o protección de personas menores”¹⁰⁷, es decir, en la necesidad de armonizar la garantía de derechos fundamentales.

En términos generales, las causales de excepción del acceso a la información establecidas en una ley de transparencia, pueden ser aplicadas en el marco del poder judicial, siempre y cuando cumplan con las reglas y requisitos para su aplicación; por ejemplo, al aplicarse la hipótesis de reserva de información relativa a “seguridad nacional” se deben cumplir dichas reglas con el objeto de impedir la ambigüedad y discrecionalidad que pueden derivar en altos márgenes de opacidad para los jueces.¹⁰⁸ Por citar otro ejemplo, en el caso de la información referente a la información sobre declaraciones patrimoniales de los jueces, las cuales deben incluir datos sobre “los ingresos obtenidos de la actividad profesional; inversiones de negocios; bienes inmuebles del funcionario y de los miembros de su familia; bienes muebles; información bancaria (nombre de los bancos y números de cuentas, deudas); regalos o servicios percibidos gratuitamente que excedan cierto valor”¹⁰⁹, el acceso a esta información debe considerar la protección de datos sensibles con el objeto de garantizar la

¹⁰⁵ Asociación por los Derechos Civiles, Acceso a la Información y transparencia en el poder judicial, *Op. Cit.*, p. 24.

¹⁰⁶ Artículo 41, apartado b, numeral 6, Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos, Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información, *Op. Cit.*

¹⁰⁷ Transparencia Mexicana, Instrumentos para mejorar la transparencia, la integridad y la rendición de cuentas de los poderes judiciales en América Latina, 1ª ed., México, TM-BM, 2014, p. 117.

¹⁰⁸ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia, *Op. Cit.*, p. 76.

¹⁰⁹ Asociación por los Derechos Civiles, Acceso a la Información y transparencia en el poder judicial, *Op. Cit.*, p. 33.

seguridad y derecho a la privacidad de estos funcionarios públicos. El desafío radica en saber dónde poner los límites entre protección de datos personales y transparencia.

La protección de los datos personales.

Desde el punto de vista jurídico los ámbitos protegidos tradicionalmente por el derecho a la privacidad son la vida privada, la familia, el domicilio y la correspondencia;¹¹⁰ en el marco del desarrollo acelerado de las tecnologías de la información, se ha puesto de relevancia la protección de los datos personales como uno de los aspectos principales para garantizar el derecho a la privacidad, así como uno de los temas que con mayor claridad y frecuencia entra en tensión con la transparencia y el derecho de acceso a la información.

Los datos personales son aquéllos que identifican y hacen identificable a una persona¹¹¹, y con frecuencia dichos datos están en poder de las autoridades en la medida en que éstas los requieren para proporcionar sus servicios públicos (para tramitar una licencia de manejo o de una credencial de elector, etc.) y desarrollar sus funciones. Al mismo tiempo, las personas tienen el derecho a estar a salvo de las intromisiones de las autoridades¹¹² y disfrutar de su privacidad y esfera de intimidad; es decir, a que las autoridades no usen esos datos personales arbitrariamente o para fines distintos a los que justificaron su otorgamiento; mantener claras y precisas las fronteras entre las esferas de lo público y lo privado es un requisito básico de un régimen democrático.¹¹³

¹¹⁰ Consejo de Derechos Humanos, ONU, El derecho a la privacidad en la era digital, 24 de marzo de 2015, http://ap.ohchr.org/documents/S/HRC/d_res_dec/A_HRC_28_L27.pdf

¹¹¹ Cfr., Peschard, Jacqueline, “Cien años del derecho a la privacidad en la Constitución” en Esquivel, Gerardo, Francisco Ibarra Palafox y Pedro Salazar (coords.), Cien ensayos para el Centenario. Estudios jurídicos, Tomo 2, 1ª ed., México, IJ, UNAM-Senado de la República, Instituto Belisario Domínguez, 2017, pp. 361-378.

¹¹² Cfr. Escalante, Fernando, “El derecho a la privacidad”, Cuadernos de Transparencia, Núm. 2, 1ª ed., México, INAI, 2015, pp. 24-33.

¹¹³ Garzón Valdés, Ernesto, “Lo íntimo, lo privado y lo público”, Cuadernos de Transparencia, Núm. 6, 1ª ed., México, INAI, 2015, p. 16.

Capítulo 2.

La transparencia en los poderes judiciales de América

En los Estados de derecho democráticos contemporáneos, los poderes judiciales tienen un papel central en la vida política, económica, social, etc., de los países: los jueces interpretan la constitución y las leyes, arbitran y delimitan las competencias de los órganos y poderes públicos del Estado y, en su tarea más sublime, protegen los derechos fundamentales de las personas.¹¹⁴ Por la relevancia de estas funciones, a lo que se suma el ejercicio de recursos públicos, existe un interés legítimo de transparencia sobre el poder judicial.

El propósito de este capítulo es ampliar el panorama sobre las regulaciones de la transparencia del poder judicial más allá de un caso nacional. En perspectiva comparada uno se da cuenta que los estándares de transparencia internacionales se aclimatan a nivel nacional y, que, si bien hay agendas, problemas y desafíos semejantes en estos temas en los países del continente americano, al mismo tiempo hay matices, experiencias de buenas prácticas y grados de implementación.

¿Qué países de la Organización de los Estados Americanos (OEA) tienen una ley de transparencia especializada? ¿De los países con ley de transparencia en cuáles el poder judicial es un sujeto obligado? ¿Qué información, como obligación de transparencia, divulgan de manera periódica los poderes judiciales? ¿Qué información es de carácter reservado? ¿Existen obligaciones de transparencia específicas para los poderes judiciales? ¿Qué semejanzas y diferencias tiene este derecho en el ámbito judicial ahí donde hay una ley de transparencia? ¿El poder judicial mexicano es líder en la región en materia de transparencia? Con base en estas preguntas, el presente capítulo presenta un panorama jurídico de la transparencia judicial en la región.

¹¹⁴ Cfr., Zagrebelsky, Gustavo, Principios y votos. El Tribunal Constitucional y la política, 1ª ed., Madrid, Trotta, 2008.

2.1 La transparencia y el acceso a la información en los órdenes normativos de los Estados

En el marco del día internacional del derecho a la información pública de 2017, la organización internacional Artículo 19 reportó que, a agosto de 2017, 113 países en el mundo cuentan con una ley de transparencia y de derecho de acceso a la información pública, de los cuales 90 países incluyen el derecho a la información como un derecho fundamental en su respectiva Constitución;¹¹⁵ y en la región de América Latina y el Caribe 22 Estados han aprobado una ley de transparencia y 15 de dichos Estados reconocen constitucionalmente este derecho.¹¹⁶

Apenas hace 25 años la transparencia y el derecho de acceso a la información no eran temas de las agendas políticas nacionales de la región, e incluso en el mundo sólo “13 países habían adoptado leyes nacionales sobre el derecho a la información [y] solo uno de ellos estaba en Latinoamérica [Colombia]”¹¹⁷. Estos temas, según Toby Mendel, eran vistos en esta región más como “un asunto de reforma a la administración estatal” que como un derecho fundamental.¹¹⁸

En dos décadas la visión sobre la apertura de la información del Estado se transformó; se pasó de una concepción en la que las autoridades contaban con amplios márgenes de opacidad y secrecía para desarrollar sus funciones, a otra concepción en la que la fortaleza del poder político estriba en su transparencia.¹¹⁹ De modo que en la actualidad, el derecho de acceso a la información es concebido como un requisito básico del régimen democrático y como una condición del Estado de derecho.

¹¹⁵ Artículo 19, “Right to Know Day 2017: Progress on the right to information around the world”, 28 de Agosto de 2017, www.article19.org/resources/right-to-know-day-2017-progress-on-the-right-to-information-around-the-world/

¹¹⁶ *Idem*.

¹¹⁷ Mendel, Toby, *El derecho a la información en América Latina*, *Op. Cit.*, p. 3.

¹¹⁸ *Ibid.*, p. 3.

¹¹⁹ *Cfr.* Botero, Catalina, “El modelo de transparencia en el contexto latinoamericano”, *Op. Cit.*, pp. XXVII-XLIII.

2.1.1 Reconocimiento en la Constitución y en la ley especializada

En las constituciones de los 34 estados miembros plenos de la OEA se encuentra establecida la libertad de expresión como un derecho fundamental; la concepción y diseño normativo de este derecho respeta, al pie de la letra, en casi todos los países,¹²⁰ lo establecido en la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 19) y en la Declaración Americana de Derechos Humanos (artículo 13).

Si bien la literatura jurídica especializada¹²¹ está de acuerdo en señalar que la otra cara de la libertad de expresión, en su dimensión colectiva e individual, es el derecho a saber, es decir, el derecho a recibir y compartir informaciones, de esto no se desprende en automático que ahí se encuentre reconocido el derecho de acceso a la información pública; por el contrario, se requiere que éste sea reconocido expresamente en el texto constitucional o que así haya sido interpretado por los jueces a partir del derecho de libertad de expresión, y/o exista una ley especializada en materia de transparencia y derecho de acceso a la información pública que establezca los estándares mínimos para garantizar el ejercicio de este derecho.

El primer dato que se revisa en este apartado es en qué países de la OEA se establece el derecho de acceso a la información pública en sus respectivas constituciones y, asimismo, en qué países hay leyes especializadas de transparencia.

¹²⁰ Excepto en los Estados Unidos de América, cuya primera enmienda constitucional sólo establece que “El Congreso no hará ley alguna por la que adopte una religión como oficial del Estado o se prohíba practicarla libremente, o que coarte la libertad de palabra o de imprenta, o el derecho del pueblo para reunirse pacíficamente y para pedir al gobierno la reparación de agravios”, La Constitución de los Estados Unidos de América 1787, www.archives.gov/espanol/constitucion

¹²¹ Véase Carbonell, Miguel (comp.), Problemas contemporáneos de la libertad de expresión, 1ª ed., México, Porrúa-CNDH, 2004; Salazar, Pedro y Gutiérrez Rivas, El derecho a la libertad de expresión frente al derecho a la no discriminación, *Op. Cit.*; Vázquez, Santiago (coord.), Libertad de expresión. Análisis de casos judiciales, 1ª ed., México, Porrúa, 2007.

2.1.2 El derecho de acceso a la información en los marcos jurídicos de los países de América

El cuadro 1 muestra que si bien en 16 Estados hay un reconocimiento constitucional expreso del derecho de acceso a la información pública (entre ellos Argentina, Brasil, Colombia y México), en otros 18 países este derecho no está establecido en la constitución (por ejemplo, Estados Unidos de América y la mayor parte de los países del Caribe). De los 16 países con reconocimiento constitucional del derecho de acceso a la información, conviene destacar que: 1) en Chile, este derecho se desprende de la libertad de expresión, por interpretación constitucional de la Corte Suprema de Justicia¹²²; 2) en Canadá, Panamá y República Dominicana se reconoce constitucionalmente este derecho, pero también se señala que el mismo puede ser limitado en la ley reglamentaria correspondiente.

Cuadro 1. El derecho de acceso a la información en los órdenes normativos de los Estados de la OEA (en Constitución y ley)¹²³.

País	Derecho fundamental en la Constitución	Nombre de la ley de acceso a la información pública y año de promulgación
Antigua y Barbuda	No.	Freedom o Information Act, 2004.
Argentina	Si, Art. 14.	Ley N° 27275 Derecho de Acceso a la Información Pública, 2016.
Bahamas	Si, Art. 80.	No tiene Ley vigente. Freedom on Information Bill, 2015 (no promulgada).
Barbados	No.	Freedom of Information Act, 2008.
Belice	No.	Ley de libertad de Información, 1994.
Bolivia	Si, Art. 7, h.	Decreto Supremo N° 28168, Transparencia en la Gestión Pública del Poder Ejecutivo, 2005.
Brasil	Si, Art. 216 (2).	Ley N° 12.527 de Acceso a la Información, 2011.
Canadá	Si, pero limitado en ley,	Access to Information Act, (1a 1983) 2010.

¹²² Véase Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en Chile 2016, 1ª ed., Washington DC, CIDH, 2016, www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/INFORME_PAIS_Chile.pdf

¹²³ Información actualizada a diciembre de 2017.

	Art. 2.	
Chile	Si, interpretación constitucional, Art. 19 (12).	Ley Nº 20.285 sobre Acceso a la Información Pública, 2008.
Colombia	Si, Art. 20.	Ley Nº 1712 de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional, (1a 1985) 2014.
Dominica	No.	No tiene Ley de Transparencia.
Costa Rica	Si, Arts. 27 y 30.	No tiene Ley de Transparencia.
Ecuador	No.	Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 2004.
El Salvador	Sí, preámbulo 3.	Ley de Acceso a la Información Pública, 2011.
Estados Unidos de América	No.	The Freedom of Information Act, 1966 (última reforma 1970).
Grenada	No.	No tiene Ley vigente. Freedom of Information Bill, 2007 (no promulgada).
Guatemala	Sí, Art. 31.	Ley de Acceso a la Información Pública, 2008.
Guyana	No.	Acces to Information Act, 2011.
Haití	No.	No tiene Ley de Transparencia.
Honduras	No.	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 2006.
Jamaica	No.	The Acces to Information Act, 2002.
México	Si, Art. 6º.	Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, (1a 2002) 2015.
Nicaragua	No.	Ley de Acceso a la Información Pública, 2007.
Panamá	Si, pero limitado en Ley (Art. 43).	Ley Nº6 para la Transparencia de la Gestión Pública, 2002.
Paraguay	Si (Art. 28).	Ley 5.282 de Libre Acceso Ciudadano a la Información Pública y Transparencia Gubernamental, 2014.
Perú	Si, Art. 2 (4).	Ley Nº 27806. Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 2003.
República Dominicana	Si, pero limitado en ley (Art. 44).	Ley General de Libre Acceso a la Inormación Pública, 2004.

San Vicente y las Granadinas	No.	Freedom o Information Act, 2003.
Santa Lucía	No.	No tiene ley vigente. Freedom of Information Act, 2009 (no promulgada).
St. Kitts y Nevis	No.	No tiene ley vigente. Freedom of Information Bill, 2015 (no promulgada).
Suriname	No.	No tiene Ley de Transparencia.
Trinidad y Tobago	No.	The Freedom of Information Act, 1999.
Uruguay	No.	Ley N° 18.381 Derecho de Acceso a la Información Pública, 2008.
Venezuela	Si, Arts. 141 y 143.	No tiene Ley de Transparencia.

Fuente: elaboración propia con base en el Global Right to Information Rating, www.rti-rating.org/country-data/; y en leyes de acceso a la información en América, www.oas.org/es/sap/dgpe/ACCESO/mandatos.asp

El segundo dato que brinda un panorama sobre el estado jurídico de la transparencia en América es el correspondiente a las leyes especializadas vigentes en los Estados. A 2017 se encuentran 24 leyes de transparencia y/o de acceso a la información pública vigentes, en un país se encuentra vigente un decreto que sólo aplica para el ámbito del poder ejecutivo (Bolivia) y en 9 países no hay leyes de transparencia (cuadro 1)¹²⁴.

Relacionando los datos de las variables de los Estados con reconocimiento constitucional del derecho de acceso a la información y aquéllos con leyes de transparencia vigentes, se identifican cuatro situaciones, con base en las cuales se puede hacer una lectura jurídica.

Primera situación. Estados en los que hay reconocimiento constitucional del derecho de acceso a la información y, asimismo, cuentan con una ley vigente en la materia. Con base en el cuadro 1, en esta categoría se encuentran 12 países: Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú y la República Dominicana. El reconocimiento

¹²⁴ De estos 9 países, en 4 países (Bahamas, Grenada, Santa Lucía y Sant. Kitts y Nevis) se discutió y aprobó una Ley de Transparencia, pero no se publicó o promulgó, <https://observatoriop10.cepal.org/es/recursos/america-latina-caribe-paises-que-cuentan-ley-acceso-la-informacion-publica-ano>

constitucional de este derecho, acompañado de su respectivo desarrollo normativo en una ley especializada, da cuenta del compromiso estatal de establecer los mecanismos de acceso a la información pública y sus garantías. Los ciudadanos de estos países cuentan con las protecciones y garantías jurídicas más robustas de la región en esta materia.

Segunda situación. Estados en los que el derecho de acceso a la información no está establecido en la constitución, pero que sí cuentan con una ley de transparencia vigente; es el caso de 12 países: Antigua y Barbuda, Barbados, Belice, Ecuador, Estados Unidos, Guyana, Honduras, Jamaica, Nicaragua, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tobago, y Uruguay. No obstante la falta de reconocimiento constitucional de este derecho, la existencia de una ley vigente de transparencia es el elemento necesario para contar con garantías para el acceso a la información pública, y puede ser suficiente para contar con un derecho robusto (como es el caso de los Estados Unidos).

Tercera situación. Estados en los que si bien se establece en la constitución el derecho de acceso a la información, pero no cuentan con una ley de transparencia vigente. En este caso se encuentran 3 países: Bahamas, Costa Rica y Venezuela. Cuando no se ha discutido y aprobado una ley reglamentaria de un derecho reconocido en la Constitución, no existen garantías robustas en la medida que no existen mecanismos claros y precisos que den certidumbre jurídica y garantías a los ciudadanos para el ejercicio de dicho derecho.

Cuarta situación. Estados en los que no hay reconocimiento constitucional del derecho de acceso a la información y no cuentan con una ley de transparencia. En esta situación se encuentran 6 países: Dominica, Grenada, Haití, Santa Lucía, St. Kitts y Nevis, y Suriname. Estos países se encuentran a nivel nacional ante una “nada jurídica” en materia de transparencia y acceso a la información, es decir, no sólo sus ciudadanos no cuentan con mecanismos de protección de este derecho, sino que el diseño de sus propios Estados de derecho es débil al faltarles este requisito básico.

2.1.3 Leyes de segunda generación (Colombia y México)

Tomando como punto de referencia la aprobación de la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información en 2010, por parte de la Asamblea General de la OEA, la cual contiene los estándares internacionales en materia de transparencia que garantizan el ejercicio de este derecho fundamental, destaca, con base en la información presentada en el cuadro 1, que 17 países promulgaron su ley de transparencia antes de 2010, mientras que otros 7 países lo hicieron posteriormente, es decir, éstos ya contaban con la posibilidad de orientarse con lo establecido en la Ley Modelo.

En Estados Unidos se aprobó la primera Ley de derecho de acceso a la información de los países de la OEA en 1966; en segundo lugar se encuentra Canadá (1983) y en tercer lugar Colombia (1985). Una de las características comunes de estas primeras leyes especializadas es que sólo aplicaban para información (documentos) en poder del gobierno, es decir, de las dependencias y órganos de la administración pública.¹²⁵

A partir del año 2002 comienza el desarrollo normativo acelerado de la transparencia en la región, pues entre este año y el 2010, se aprobaron 14 leyes de acceso a la información, entre ellas la primera ley federal de transparencia de México de 2002.

Del universo de casos de leyes de transparencia expuesto en el cuadro 1 conviene destacar los casos de Colombia y México, porque estos países contaron cada uno con una primera ley de acceso a la información, promulgadas en 1985 y 2002 respectivamente, las cuales se mejoraron y robustecieron en una segunda generación de leyes en esta materia. En Colombia en 2014 entró en vigencia la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y en 2015 en México se promulgó la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. En el Índice de calidad de las leyes de transparencia

¹²⁵ Ackerman, John e Irma Sandoval, Leyes de Acceso a la Información en el Mundo, 1ª ed., México, INAI, 2015, pp. 10-16.

elaborado por el *Centre for Law and Democracy*¹²⁶, la ley mexicana aparece en el primer lugar a nivel mundial, mientras que la ley colombiana en el lugar número 30. Una característica compartida de ambas leyes es la amplitud de los sujetos obligados (que incluye a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y el establecimiento de órganos garantes autónomos, cuya tarea principal es garantizar los contenidos mandatos en las leyes de transparencia.

2.1.4 El Poder Judicial como sujeto obligado en las leyes de transparencia de los Estados

El poder judicial es un sujeto obligado de la transparencia, pero ¿en qué Estados de la OEA con ley de transparencia vigente el poder judicial es un sujeto obligado? y ¿qué tipo de información debe publicar de forma periódica? Con estas preguntas comienzan a aparecer matices sobre el grado de cobertura de dichas leyes de transparencia en cuanto a sujeto obligados y tipos de información a divulgarse.

La relación de datos expuesto en el cuadro 2 revela a los países en los cuales el poder judicial es sujeto obligado en la ley de transparencia, así como los tipos de información que debe publicar de manera periódica como obligación de transparencia.

El primer dato a destacar es que en 18 leyes de transparencia nacionales se establece que el poder judicial es sujeto obligado, mientras que en los 6 casos restantes dicho poder no lo es (Antigua y Barbuda, Barbados, Belice, Canadá, Estados Unidos, San Vicente y las Granadinas). De los 18 países donde el poder judicial es sujeto obligado de transparencia, conviene hacer una distinción sobre el grado obligatorio de apertura de la información, pues en algunos casos ésta se restringe a la información administrativa.

¹²⁶ Centre for Law and Democracy, *Global Right to Information Rating*, 2017, www.rti-rating.org

Cuadro 2. El poder judicial como sujeto obligado en las leyes de transparencia

País	Nombre de ley de transparencia y año	¿El PJ es sujeto obligado?	Tipo de Información sujeta a apertura
Antigua y Barbuda	Freedom o Information Act, 2004.	No (Art. 7).	No aplica.
Argentina	Ley N° 27275 Derecho de Acceso a la Información Pública, 2016.	Si (Art. 7).	Administrativa y otros tipos (incluye la jurisdiccional).
Barbados	Freedom of Information Act, 2008.	No (Art. 4, a).	No aplica.
Belice	Ley de libertad de Información, 1994.	No (Art 3).	No aplica.
Brasil	Ley N° 12.527 de Acceso a la Información, 2011.	Si (art. 5).	Administrativa y otros tipos (incluye la jurisdiccional).
Canadá	Access to Information Act, (1a 1983) 2010.	No (sch. 1).	No aplica.
Chile	Ley N° 20.285 sobre Acceso a la Información Pública, 2008.	Si (Art. 2).	Según la Ley Orgánica del PJ.
Colombia	Ley N° 1712 de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional, (1a 1985) 2014.	Si (art. 5).	Administrativa y otros tipos (incluye la jurisdiccional).
Ecuador	Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 2004.	Si (Art. 1).	Administrativa y otros tipos (incluye la jurisdiccional).
El Salvador	Ley de Acceso a la Información Pública, 2011.	Si (art. 7).	Administrativa y otros tipos (incluye la jurisdiccional).
Estados Unidos de América	The Freedom of Information Act, 1966 (última reforma 1970).	No.	No aplica.
Guatemala	Ley de Acceso a la Información Pública, 2008.	Si (art. 6).	Administrativa y otros tipos (incluye la jurisdiccional).
Guyana	Access to Information Act, 2011.	Si (Art 2).	Sólo administrativa.
Honduras	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 2006.	Si (Art. 3).	Administrativa y otros tipos (incluye la jurisdiccional).
Jamaica	The Access to Information Act, 2002.	Si (Art. 5.6, b).	Sólo administrativa.
México	Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, (1a 2002) 2015.	Si (Art. 23).	Administrativa y otros tipos (incluye la jurisdiccional).

Nicaragua	Ley de Acceso a la Información Pública, 2007.	Si (Art. 4).	Administrativa y otros tipos (incluye la jurisdiccional).
Panamá	Ley N°6 para la Transparencia de la Gestión Pública, 2002.	Si (Art. 1).	Administrativa y otros tipos (incluye la jurisdiccional).
Paraguay	Ley 5.282 de Libre Acceso Ciudadano a la Información Pública y Transparencia Gubernamental, 2014.	Si (Art. 2).	Administrativa y otros tipos (incluye la jurisdiccional).
Perú	Ley N° 27806. Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 2003.	Si (art. 1).	Administrativa y otros tipos (incluye la jurisdiccional).
República Dominicana	Ley General de Libre Acceso a la Información Pública, 2004.	Si (Art. 1).	Sólo administrativa.
San Vicente y las Granadinas	Freedom o Information Act, 2003.	No (Art. 5, 2).	No aplica.
Trinidad y Tobago	The Freedom of Information Act, 1999.	Si, algunas cortes (Art. 4).	Sólo información administrativa.
Uruguay	Ley N° 18.381 Derecho de Acceso a la Información Pública, 2008.	Si (Art. 2).	Administrativa y otros tipos (incluye la jurisdiccional).

Fuente: elaboración propia con base en el [Global Right to Information Rating](http://www.rti-rating.org/country-data/), www.rti-rating.org/country-data/; y en leyes de acceso a la información en América, www.oas.org/es/sap/dgpe/ACCESO/mandatos.asp

Por un lado, en 13 Estados las leyes de transparencia mandatan que los poderes judiciales cumplan las obligaciones de transparencia de manera amplia, es decir, sobre la información administrativa que manejan y otros tipos de información (incluida la de carácter jurisdiccional); se trata de: Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay.

Por otro lado, en 4 Estados si bien el poder judicial es sujeto obligado en la ley de transparencia, la información sujeta a apertura es exclusivamente la de naturaleza administrativa. Estos países son Guyana, Jamaica, República Dominicana y Trinidad y Tobago. Incluso en este último país, en la ley de transparencia se mencionan expresamente los órganos del poder judicial que

deben permitir el acceso a la información administrativa, es decir, el mandato no es sobre la totalidad del poder judicial sino sólo sobre algunos de sus órganos.¹²⁷

Un caso particular es el de Chile, pues aunque el poder judicial no es nombrado expresamente como sujeto obligado, se entiende que está comprendido en la categoría “órganos del Estado” y, en consecuencia, debe cumplir con obligaciones de transparencia ajustándose a lo que establezca su respectiva ley orgánica.¹²⁸

Si recordamos que 34 Estados son miembros plenos de la OEA, de los cuales 24 cuentan con una ley de transparencia, el ámbito donde se garantiza jurídicamente la transparencia judicial en sentido amplio es apenas en 13 países. El derecho de acceso a la información pública en el ámbito del poder judicial es heterogéneo en la región; dependiendo del Estado donde el ciudadano ejerza este derecho podrá obtener información en alguna medida de las distintas áreas funcionales del poder judicial; en el peor de los casos, el ciudadano se encontrará con poderes judiciales opacos.

2.1.5 Transparencia en los procesos de nombramientos de los jueces constitucionales

En el primer capítulo de esta tesis se apuntó que uno de los pilares de la independencia judicial es un adecuado procedimiento de selección de los jueces, el cual contemple disposiciones de transparencia.¹²⁹ Visto desde las obligaciones establecidas en las leyes especializadas en la materia, destaca que sólo en el caso mexicano se mandata expresamente que el poder judicial debe poner a disposición del público la información “relacionada con los procesos por medio de los cuales fueron designados los jueces.”¹³⁰ Sin embargo, es posible encontrar en

¹²⁷ Freedom of Information Act, Chapter 22:02, Trinidad y Tobago, 1999, www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_informacion_base_dc_leyes_pais_TT_2.pdf

¹²⁸ Art. 2, Ley Núm. 20.285 Sobre Acceso a la Información Pública, Chile, www.leychile.cl/Navegar?idNorma=276363

¹²⁹ Véase el apartado 1.3.3 Los procesos de nombramiento de los jueces, en este mismo trabajo.

¹³⁰ Art. 73, fracción IV, Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, México, Diario Oficial de la Federación, 4 de mayo de 2015, www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf

otros países buenas prácticas que responden a la exigencia de saber cómo se seleccionan a los jueces, según qué criterios y qué evaluaciones.

En Argentina “el nombre y el currículum vitae de las personas que están siendo considerados para la vacante debe publicarse en un Comunicado de Prensa oficial durante tres días.”¹³¹ Además, dichos candidatos “deberán presentar una declaración jurada en la que se enumeren todos los bienes muebles pertenecientes a ellos, sus cónyuges, los bienes gananciales y los bienes de sus hijos menores”¹³², así como declarar cualquier tipo de compromiso que pueda originar “la existencia de incompatibilidades o conflictos de intereses.”¹³³

En Estados Unidos, una vez que el presidente propone un nombramiento para juez constitucional, el Senado cuenta con procedimientos para evaluar al candidato, de modo que “las actas del Senado son públicas, con audiencias televisadas en vivo y la cobertura intensa de los medios de comunicación.”¹³⁴

En Colombia, han sido las organizaciones de la sociedad civil quienes conformaron el proyecto “elección visible”, el cual consiste en la “difusión de información sobre los procesos de selección de los magistrados de las altas cortes y de los altos funcionarios [del Poder Judicial]”¹³⁵; su objetivo es “fomentar la transparencia de dichos procesos, evitar el *lobbying* clandestino y abrir espacio para la intervención de la ciudadanía.”¹³⁶ En el sitio de internet de este proyecto se puede las “hojas de vida” de los candidatos a juez constitucional de la Corte Suprema de Justicia.¹³⁷

Frente al problema de la cooptación de los nombramientos de los jueces por parte del poder político, “la única manera para asegurar que solamente los candidatos más idóneos sean nombrados en esos altos cargos es mediante un

¹³¹ Open Society Justice Initiative, “Nombramiento de jueces del Tribunal Supremo en México...”, *Op. Cit.*, párrafo 26, p. 6.

¹³² *Idem.*

¹³³ *Idem.*

¹³⁴ *Ibid.*, párrafo 27, p. 7.

¹³⁵ Transparencia Mexicana, Instrumentos para mejorar la transparencia..., *Op. Cit.*, p. 90.

¹³⁶ *Idem.*

¹³⁷ Elección visible, “Seguimientos”, www.eleccionvisible.com/index.php

procedimiento caracterizado por su transparencia y por una evaluación rigurosa de los méritos de los candidatos.”¹³⁸

2.2 La apertura de los poderes judiciales

La vigencia de una ley de transparencia es un paso decisivo y fundamental para garantizar este derecho fundamental; al mismo tiempo, los diseños jurídicos en esta materia juegan un papel principal sobre el grado de apertura de la información en posesión del poder judicial. Así, en esta sección se presenta un panorama normativo y empírico sobre las categorías de información divulgadas por los poderes judiciales de la región.

2.2.1 Las obligaciones de transparencia comunes

Las obligaciones de transparencia son los tipos de información que una autoridad debe publicar de forma periódica y sin la necesidad de que medie una solicitud de información previa. El conjunto de las obligaciones de transparencia establecido en una ley recibe el nombre de esquema de publicación de información.¹³⁹ En la ley de transparencia se establece dicho esquema de publicación común para todos los sujetos obligados. Sin embargo, dependiendo de la Ley de transparencia nacional hay diferencias en cuanto al diseño de dichas obligaciones, su número, sus temas y su alcance.

Tomando como punto de referencia las obligaciones de transparencia recomendadas por la Ley Modelo sobre Acceso a la Información, el cuadro 3 da cuenta del tipo de obligaciones contenidas en las leyes de transparencia que incorporan al poder judicial como sujeto obligado.

Un principio básico de la transparencia es la “máxima publicidad” porque significa que hay una presunción de que la información en poder de las autoridades es pública, que éstas cumplirán de manera amplia sus obligaciones

¹³⁸ Postema, Mirte, “La selección transparente y basada en el mérito es esencial para la independencia judicial”, en *Aportes DPLF. Revista de la Fundación para el Debido Proceso*, Número 17, año 5, diciembre de 2012, p. 4.

¹³⁹ Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos, *Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información*, *Op. Cit.*, p. 5.

de transparencia, que las restricciones serán interpretadas de manera restrictiva y que en caso de duda frente a su apertura o reserva, prevalecerá la transparencia.¹⁴⁰

Cuadro 3. Las obligaciones de transparencia de los poderes judiciales.

País	Principio	Obligaciones de transparencia comunes¹⁴¹
Argentina	Máxima divulgación.	Básicas y adicionales (las declaraciones juradas de los servidores públicos).
Brasil	Transparencia activa.	Básicas.
Colombia	Máxima publicidad.	Básicas.
Chile	Máxima divulgación.	Básicas y adicionales (nóminas de beneficiarios de los programas sociales, actos y resoluciones que afecten a terceros).
Ecuador	Publicidad de la información pública.	Básicas y adicionales (detalles de los créditos internos y externos; los viáticos de los funcionarios).
El Salvador	Máxima publicidad.	Básicas y adicionales (viajes internacionales y viáticos; inventario de bienes muebles; el listado de obra pública en ejecución).
Guatemala	Máxima publicidad.	Básicas y adicionales (viajes nacionales e internacionales; inventario de bienes muebles; padrones de programas de subsidios; obra pública en ejecución; fideicomisos).
Guyana	Publicidad.	Básicas (faltan todas aquellas que permiten seguirle la pista al dinero).
Honduras	Publicidad.	Básicas y adicionales (los registros públicos de cualquier naturaleza).
Jamaica	Transparencia.	Básicas (faltan todas aquellas que permiten seguirle la pista al dinero).

¹⁴⁰ Véase en este trabajo la sección 1.2.7 Marco de referencia: la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública de 2010. Estándares Internacionales.

¹⁴¹ Las obligaciones de transparencia comunes “básicas” corresponden en términos generales a las establecidas en la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información (información sobre estructura, funcionarios, presupuesto, adquisiciones, contrataciones públicas, salarios, servicios, facultades, normas, esquemas de publicación, subsidios otorgados, entre otras); las obligaciones de transparencia “adicionales” son aquellas de carácter novedoso a nivel nacional y, por tanto, se apuntan entre paréntesis.

México	Máxima publicidad.	Básicas y adicionales (indicadores que rindan cuentas de sus objetivos; gastos de representación y viáticos; versión pública de las declaraciones patrimoniales de los funcionarios públicos; sobre gastos en publicidad oficial).
Nicaragua	Publicidad.	Básicas y adicionales (bienes e incrementos patrimoniales de los servidores públicos; programa de obras a ejecutar).
Panamá	Publicidad.	Básicas.
Paraguay	Publicidad.	Básicas y adicionales (estudios de impacto ambiental en el marco de contrataciones; poderes vigentes otorgados a abogados).
Perú	Publicidad.	Básicas y adicionales (sección especial sobre finanzas públicas).
República Dominicana	Publicidad.	Básicas y adicionales (declaración jurada patrimonial de funcionarios; beneficiarios de programas asistenciales).
Trinidad y Tobago	Publicidad de la información.	Básicas (faltan las que permiten seguirle la pista al dinero) y adicionales (listado de todos los comités que asesoran a la autoridad; estudios de impacto ambiental).
Uruguay	Difusión de la información pública.	Básicas.

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de las 18 leyes de transparencia y acceso a la información pública en las que el poder judicial es sujeto obligado, disponibles en www.oas.org/es/sap/dgpe/ACCESO/mandatos.asp

En el cuadro 3 se puede apreciar que sólo 6 leyes de transparencia (Argentina, Colombia, Chile, El Salvador, Guatemala y México) incorporan este principio como una exigencia clara y precisa sobre los sujetos obligados de la ley en la materia. El resto de los países (12), incluyen el principio de “publicidad” de la información, cuya connotación jurídica no alcanza el mismo grado de exigencia que la “máxima publicidad”.

Destaca que en todos los casos, los poderes judiciales tienen que cumplir con obligaciones de transparencia básicas en materia de información administrativa (estructura y funcionarios, reportes, informes, leyes, facultades, servicios que se ofrecen, etc.). En tres países (Guyana, Jamaica y Trinidad y Tobago) no establecen obligaciones de transparencia que permitan “seguirle la

pista al dinero” (escalas salariales, contrataciones públicas, presupuesto programado y ejercido, etc.), mientras que el resto de países sí cuentan con ellas, e incluso en el caso de Perú hay un amplio catálogo sobre los tipos de información a transparentar en materia de finanzas públicas.

En 12 leyes de transparencia (Argentina, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago) se contemplan no sólo una mayor cantidad de obligaciones de transparencia respecto de las propuestas en la Ley Modelo sobre Acceso a la Información, sino que hay una variedad de temas y mayor nivel de exigencia en dichas obligaciones, lo cual da cuenta de dos cosas: 1) las tendencias nacionales de desarrollar normativamente las obligaciones de transparencia para atender ciertos temas que se consideran relevantes (los principales: gastos en viajes internacionales y viáticos; planes y ejecución de obra pública; padrones de beneficiarios de programas sociales; declaraciones juradas de los funcionarios públicos); y 2) la pluralidad de enfoques normativos en el diseño de las obligaciones de transparencia comunes y, por tanto, de los alcances del derecho de acceso a la información en distintos casos nacionales; por ejemplo, en México el poder judicial está obligado a publicar la información sobre sus gastos en publicidad oficial, mientras que en los otros países no es una obligación de transparencia.

2.2.2 Información administrativa

Todas las dependencias, entidades y órganos del Estado generan información administrativa en la medida de que requieren una parte operativa y de gestión para cumplir con sus funciones específicas, ofrecer sus servicios públicos, materializar las políticas públicas, etc. La literatura jurídica especializada sobre transparencia y acceso a la información está de acuerdo en que sobre este tipo de

información aplica la máxima publicidad y debe ser actualizada de manera periódica.¹⁴²

¿En qué grado cumplen los poderes judiciales de los países de la OEA con sus obligaciones de transparencia? ¿Es posible consultar a través de internet a la información de los poderes judiciales de la región? Desde 2004 el Centro de Justicia de las Américas (CEJA) elabora el “Índice de accesibilidad a la información judicial en internet” (IAIJ)¹⁴³, cuya décima edición reporta los resultados de 2016 sobre el estado de la transparencia en los poderes judiciales del continente americano. Para ilustrar el grado de cumplimiento de las obligaciones de transparencia de los poderes judiciales en materia de información administrativa, de desempeño institucional, de presupuesto y de publicación de sentencias, los datos expuestos en dicho índice son de mucha utilidad y valor para ilustrar los apartados de este trabajo de investigación.

El primer indicador del IAIJ que se retoma en este trabajo es el referente a “Información sobre gestión institucional”¹⁴⁴, el cual tiene que ver con ámbitos de regulación administrativa interna. Por tratarse de información administrativa casi todos los poderes judiciales del continente publican información de manera regular en este rubro (cuadro 4). Aunque El Salvador es el único país que para 2016 cuenta con 0% de información, observando los índices de acceso a la información judicial de 2012 y 2014, en los cuales su poder judicial publicó este tipo de información en un 100%, uno se da cuenta de las fluctuaciones que hablan de la

¹⁴² Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos, Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información, *Op. Cit.*, pp. 6-7.

¹⁴³ El IAIJ mide el grado de disponibilidad en las páginas de internet de los poderes judiciales (incluyendo a las Cortes Supremas y a los tribunales o cortes de menor jerarquía dentro de la estructura judicial) de los 34 países de la OEA, en función de la apertura de la información en 10 rubros temáticos: 1. Existencia de una página web; 2. Publicación y actualización de sentencias; 3. Publicación y actualización de reglamentos internos, acuerdos y/o instructivos; 4. Publicación de estadísticas de causas ingresadas, resueltas y pendientes; 5. Publicación de agendamiento de audiencias; 6. Publicación de recursos físicos y materiales con que cuenta el Poder Judicial; 7. Presupuesto; 8. Salarios, antecedentes curriculares, patrimonio y temas disciplinarios de funcionarios relevantes; 9. Publicación de concursos y licitaciones para contrataciones; 10. Régimen de acceso a la información; Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Índice de Accesibilidad a la Información Judicial en internet, décima versión, Santiago de Chile, CEJA, 2017.

¹⁴⁴ Con base en la nota metodológica del IAIJ esta categoría incluye “Publicación y actualización de acuerdos, instructivos y reglamentos internos de la institución”, *Ibid.*, p. 16.

falta de consolidación de la política de transparencia. En sentido positivo, destacan los países de Colombia, Paraguay y República Dominicana por contar con el 100% de esta información en sus respectivas páginas de internet.

Cuadro 4. Publicación de normatividad interna.

País	PJ3. Publicación y actualización de acuerdos, instructivos, reglamentos.			País	PJ3. Publicación y actualización de acuerdos, instructivos, reglamentos.		
	2012 (%)	2014 (%)	2016 (%)		2012 (%)	2014 (%)	2016 (%)
Antigua y Barbuda	50	50	66.67	Guyana	50	50	66.67
Argentina	50	100	91.67	Haití	0	0	33.33
Bahamas	50	100	66.67	Honduras	100	100	66.67
Barbados	50	50	33.33	Jamaica	50	100	33.33
Belice	50	50	66.67	México	50	87.5	58.33
Bolivia	50	50	33.33	Nicaragua	50	50	33.33
Brasil	100	75	50	Panamá	100	50	33.33
Canadá	50	100	66.67	Paraguay	100	100	100
Chile	100	100	66.67	Perú	50	50	66.67
Colombia	100	100	100	República Dominicana	100	100	100
Costa Rica	100	100	33.33	San Cristóbal y Nieves	50	50	66.67
Dominica	50	50	66.67	San Vicente y las Granadinas	50	50	66.67
Ecuador	50	50	100	Santa Lucía	50	50	33.33
El Salvador	100	100	0	Surinam	0	0	33.33
Estados Unidos	50	87.5	66.67	Trinidad y Tobago	50	50	33.33
Granada	50	50	66.67	Uruguay	50	50	66.67
Guatemala	100	50	100	Venezuela	100	50	100

Fuente: Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Índice de Accesibilidad a la Información Judicial en internet, 2017, *Op. Cit.*

El cuadro 4 muestra un retrato claro sobre el camino avanzado en transparencia judicial en América, pero también da pie a vislumbrar los desafíos. Por un lado, todos los poderes judiciales publican, o han publicado, en algún grado información administrativa, lo cual indica que la exigencia de transparencia está en las agendas de estos poderes públicos; pero, a su vez, el principal desafío es su consolidación como política pública sólida, pues a diferencia de los tres países que ocupan los primeros lugares, los demás sufren vaivenes en el grado de cumplimiento en la divulgación de este tipo de información.

2.2.3 Información sobre ejercicio de recursos públicos

Tratándose del ejercicio de recursos públicos hay una exigencia mayor de transparencia, pues ahí es el mayor nicho para la corrupción y los abusos. A continuación se presenta en qué porcentajes los poderes judiciales en América publican información sobre sus presupuestos.¹⁴⁵

Cuadro 5. Presupuesto asignado y ejecutado

País	PJ7 Presupuesto asignado y ejecutado (desglosado)			País	PJ7 Presupuesto asignado y ejecutado (desglosado)		
	2012 (%)	2014 (%)	2016 (%)		2012 (%)	2014 (%)	2016 (%)
Antigua y Barbuda	0	0	12.5	Guyana	0	0	0
Argentina	72.92	68.55	61.05	Haití	0	0	0
Bahamas	0	0	0	Honduras	63.89	43.4	100
Barbados	0	0	0	Jamaica	0	0	0
Belice	0	0	0	México	97	72.2	16.85
Bolivia	17.36	21.88	7.14	Nicaragua	0	0	0
Brasil	60.42	75.08	52.79	Panamá	72.92	21.53	63.84
Canadá	75	28.33	17.75	Paraguay	51.39	69.79	67.86

¹⁴⁵ El IAIJ señala en su nota metodológica que en esta categoría se mide el acceso a través de Internet sobre el presupuesto asignado y ejecutado del año en curso y del último año concluido; además si la información está desagregada según las partidas y glosas aprobadas. *Ibid.*, p. 17.

Chile	100	100	25	Perú	46.18	63.89	69.2
Colombia	25	25	40.63	República Dominicana	60.42	23	55.36
Costa Rica	100	100	100	San Cristóbal y Nieves	9.38	0	0
Dominica	9.38	0	6.25	San Vicente y las Granadinas	9.38	0	0
Ecuador	65.97	100	79.46	Santa Lucía	9.38	0	9.82
El Salvador	100	78.13	100	Surinam	0	0	0
Estados Unidos	2.78	19.45	9.49	Trinidad y Tobago	41.32	50	29.91
Granada	9.38	0	0	Uruguay	11.81	23.96	16.52
Guatemala	66.32	81	86.61	Venezuela	0	0	0

Fuente: Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Índice de Accesibilidad a la Información Judicial en internet, *Op. Cit.*

El cuadro 5 pone de manifiesto las resistencias a publicar este tipo de información por parte de los poderes judiciales, aunque la información sobre el ejercicio de recursos públicos debe ser pública por mandato de las leyes de transparencia. Mientras que en 2016 Costa Rica, El Salvador y Honduras publicaron en un 100% la información desglosada de sus presupuestos asignados y ejecutados, otros 12 países (Bahamas, Barbados, Belice, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Nicaragua, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, Surinam y Venezuela) no publicaron absolutamente nada en este rubro de información. Apenas otros ocho países (Argentina, Brasil, Ecuador, Guatemala, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana) publicaron 50% o más de información sobre el ejercicio de sus recursos públicos asignados.

Nuevamente, como en la sección anterior, las fluctuaciones en los porcentajes de transparencia en materia presupuestal dan cuenta de un derecho de acceso a la información frágil, en la medida que dependiendo del país se puede saber o no, cómo el poder judicial gasta el presupuesto público. El inconveniente está en que en 12 de 34 países (35%) de la OEA, prevalece la opacidad sobre la información relativa al presupuesto asignado y ejecutado por los poderes judiciales.

2.2.4 Las declaraciones patrimonial, de intereses y fiscal de los jueces

Una declaración fiscal es el “comprobante de que un contribuyente ha cumplido con el pago de sus impuestos”¹⁴⁶; una declaración de intereses “permite identificar aquellas actividades o relaciones que podrían interferir con el ejercicio de las funciones o la toma de decisiones”¹⁴⁷ de un funcionario público y la declaración patrimonial “permite conocer el estado, evolución y valor estimado de los bienes que posee un servidor público desde el inicio hasta el fin de su encargo.”¹⁴⁸ En México, este tema se puso en discusión a propósito de la reforma constitucional de 2015 sobre el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA).

El argumento detrás de la obligación de presentar estas declaraciones y transparentarlas es que el primer eslabón de cualquier política de rendición de cuenta, de lucha anticorrupción y de integridad pública es la transparencia de información sobre el cumplimiento de obligaciones fiscales de los servidores públicos, así como la evolución de su patrimonio y los posibles conflictos de intereses en que pueden incurrir, para evitar conductas antijurídicas como las previstas en los tipos de delitos en materia de corrupción.¹⁴⁹

México no es el único país en que la ley de transparencia establece la obligación de publicar las declaraciones patrimoniales de los funcionarios públicos (incluidos los jueces), sino que, con base en el cuadro 3, hay otros tres casos similares. En Argentina y República Dominicana se deben transparentar las declaraciones juradas patrimoniales de los funcionarios públicos; mientras que en Nicaragua se mandata la publicación de las declaraciones de bienes e incrementos patrimoniales de los servidores públicos. En estos cuatro países, las

¹⁴⁶IMCO Staff, “Candidato transparente. Preguntas frecuentes”, 2015, https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/04/2015_CT_Preguntas_Candidato_Transparente.pdf

¹⁴⁷ *Idem.*

¹⁴⁸ *Idem.*

¹⁴⁹Cfr. Exposición de motivos, “Iniciativa ciudadana de Ley general de responsabilidades administrativas”, 2016, http://ley3de3.mx/wp-content/uploads/2016/02/Ley3de3_LEY_IniciativaCiudadanaDeLeyGeneralDeResponsabilidadesAdministrativas_Documento.pdf

declaraciones se transparentan en versiones públicas.

2.2.5 Información estadística sobre el desempeño institucional de los tribunales

Una de las obligaciones básicas de transparencia es publicar datos sobre el desempeño institucional, es decir, información sobre el tipo de servicios públicos ofrecidos, el número de usuarios, los costos de ejecución de dichos servicios, etc., ya que esto permite diagnosticar e identificar las áreas de oportunidad de mejora en una institución, los problemas a resolver, las prioridades a atender, etc. Así, por ejemplo, un problema común que aqueja a los tribunales de la región es el rezago en la atención de causas judiciales. Con información en este rubro, se está en mejores condiciones de exigir eficacia en la procuración de justicia y de que la autoridad responda adecuadamente a los desafíos.

Los datos del IAIJ 2017 sobre accesibilidad a la información sobre estadísticas de funcionamiento¹⁵⁰ (cuadro 6), muestran que son pocos los poderes judiciales de los países de la OEA que destacan por cumplir con la publicación de casi todos sus datos sobre estadística judicial sobre causas ingresadas, terminadas y pendientes: ellos son Chile, Nicaragua y Uruguay, cada uno con 96.88% de cumplimiento. Por el contrario, otros tres países no publican ningún dato en este rubro (Bahamas, Barbados y Ecuador). ¿Sin datos básicos sobre las causas ingresadas, resueltas y pendientes en un tribunal cómo se puede saber si los jueces son eficientes?

Afortunadamente en el cuadro 6 se aprecia que hay 18 países (incluidos los tres países con mejores resultados) que publican estadísticas judiciales con un cumplimiento mayor a 50%; esto apunta a que la tendencia a transparentar datos sobre el desempeño institucional de los tribunales es a la alza, pero todavía no logra consolidarse como una práctica rutinaria.

¹⁵⁰ El IAIJI, en su nota metodológica, señala que esta categoría evalúa la transparencia de “estadísticas de causas ingresadas, terminadas y pendientes. En esta categoría se busca información total a nivel nacional, y también desagregada por materia, jerarquía y jurisdicción territorial”, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Índice de Accesibilidad a la Información Judicial en internet, *Op. Cit.*, p. 16.

Cuadro 6. Accesibilidad a la información sobre estadísticas de funcionamientos de los poderes judiciales de la OEA

País	PJ4 Estadísticas de causas ingresadas, terminadas y pendientes.			País	PJ4 Estadísticas de causas ingresadas, terminadas y pendientes.		
	2012 (%)	2014 (%)	2016 (%)		2012 (%)	2014 (%)	2016 (%)
Antigua y Barbuda	10	0	45.63	Guyana	0	0	55.63
Argentina	100	37.5	27.81	Haití	0	0	37.5
Bahamas	0	0	0	Honduras	75	75	68.75
Barbados	0	0	0	Jamaica	0	0	56.25
Belice	10	0	55.63	México	85	76.25	9.69
Bolivia	0	57.5	83.13	Nicaragua	90	100	96.88
Brasil	100	63.88	53.75	Panamá	100	92.5	74.38
Canadá	74.29	76.25	54.53	Paraguay	72.5	60	68.75
Chile	100	100	96.88	Perú	92.86	85	86.88
Colombia	100	70	64.38	República Dominicana	75	72	15.63
Costa Rica	100	100	94.38	San Cristóbal y Nieves	50	20	71.88
Dominica	50	20	51.88	San Vicente y las Granadinas	50	20	56.88
Ecuador	75.71	15	0	Santa Lucía	50	20	66.88
El Salvador	85	95	64.38	Surinam	0	0	22.5
Estados Unidos	92.5	86.25	77.5	Trinidad y Tobago	75	45	54.38
Granada	50	20	56.88	Uruguay	100	95	96.88
Guatemala	75	64	59.38	Venezuela	70	0	36.88

Fuente: Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Índice de Accesibilidad a la Información Judicial en internet, *Op. Cit.*

2.2.6 Las obligaciones de transparencia específicas

Una tendencia actual en el diseño de las leyes de transparencia es establecer el tipo de información que un sujeto obligado debe publicar conforme a su naturaleza jurídica y su organización. Cuando se piensa en el poder judicial como sujeto obligado de la transparencia es evidente suponer que debe publicar las sentencias, pero como se ve a continuación esto sólo se establece en pocos países.

Según el cuadro 7, en 4 leyes de transparencia hay artículos concretos relativos a obligaciones específicas para el poder judicial. En el Salvador hay 10 obligaciones específicas de transparencia para los jueces, en Guatemala 5, en México 5 y en Paraguay 5. En todos los casos, la obligación esencial es la publicación de las sentencias definitivas de los jueces, cuya prioridad recae sobre aquéllas expedidas por las Cortes Supremas; lo cual es explicable en la medida que estas Cortes tienen la última palabra para interpretar la Constitución y las leyes en los ámbitos nacionales.

Cuadro 7. Las obligaciones de transparencia específicas de los poderes judiciales

País	Obligaciones de transparencia
Argentina	Las acordadas, resoluciones y sentencias.
Brasil	No se mencionan.
Colombia	Según esquema de publicidad de la ley orgánica del Poder Judicial.
Chile	Las establecidas en la ley orgánica del Poder Judicial.
Ecuador	El texto íntegro de las sentencias ejecutoriadas, producidas en todas sus jurisdicciones.
El Salvador	Sección específica. 1) agenda de sesiones; 2) sentencias definitivas; 3) jurisprudencia; 4) legislación vigente; 5) actas y resoluciones de la Corte Suprema; 6) nombramientos de funcionarios; 7) autos de extradiciones; 8) la nómina de jueces; 9) estadística de la gestión judicial; 10) casos relevantes de interés público.

Guatemala	Sección específica. 1) sentencias condenatorias por delitos de derechos humanos, lesa humanidad, indebidos manejos de fondos públicos, delitos de funcionarios; 4) ejercicio del presupuesto; 5) listado de asesores y remuneraciones; 6) Informe de gastos y viáticos de delegaciones.
Guyana	Sólo contempla información administrativa.
Honduras	Sentencias judiciales firmes que hayan causado estado.
Jamaica	Sólo contempla información administrativa.
México	Sección específica. 1) tesis y ejecutorias publicadas en el Semanario Judicial de la Federación; 2) Versiones públicas de sentencias de interés público; 3) versiones estenográficas; 4) procesos de designación de jueces; 5) lista de acuerdos.
Nicaragua	Resoluciones y sentencias firmes.
Panamá	No se mencionan.
Paraguay	Sección específica. 1) Todas las sentencias de la Corte Suprema; 2) sentencias relevantes de tribunales inferiores; 3) acordadas y resoluciones de la Corte Suprema; 4) Resoluciones del jurado de enjuiciamiento de magistrados; 5) resoluciones del tribunal de ética.
Perú	No se mencionan.
República Dominicana	Sólo contempla información administrativa.
Trinidad y Tobago	Sólo contempla información administrativa.
Uruguay	No se mencionan.

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de las 18 leyes de transparencia y acceso a la información pública, disponibles en www.oas.org/es/sap/dgpe/ACCESO/mandatos.asp

En Argentina, Ecuador, Honduras y Nicaragua la obligación de publicar las sentencias se encuentran expresamente mandatado dentro de las obligaciones comunes de transparencia para todos los sujetos obligados; aunque está claro que dicha obligación sólo aplica para el poder judicial. En Colombia y Chile, estas obligaciones específicas de transparencia están mandatadas en las respectivas leyes orgánicas del poder judicial.

En otros 4 países la ley de transparencia excluye al poder judicial de publicar sus sentencias, merced a que este poder sólo está obligado a

transparentar información de carácter administrativo: se trata de Guyana, Jamaica, República Dominicana y Trinidad y Tobago.

El resto de países no mencionan en el texto de su ley de transparencia alguna obligación específica para el poder judicial, sin embargo, en varios de estos países los poderes judiciales sí publican sentencias e información jurisdiccional como se muestra en el siguiente apartado.

2.2.7 Sentencias

La publicación de las sentencias del poder judicial, *mutatis mutandis*, equivale a la publicación de las leyes elaboradas por el poder legislativo, o la publicación de las políticas públicas del poder ejecutivo. En principio, todas las sentencias definitivas deben ser públicas, sin embargo, como muestra el siguiente cuadro, las resistencia de mantener esta información lejos de la “vitrina pública” todavía persisten en muchos Estados.

Si la transparencia de las sentencias judiciales fuera una constante en los países de la OEA, en los resultados del IAIJ¹⁵¹, se observaría que todos los países cumplirían con el 50% o más en la publicación de este tipo de información. Pero no es así; la realidad es otra. Los poderes judiciales de los países que permiten una mayor accesibilidad a las sentencias definitivas son Perú, Uruguay (ambos con un porcentaje de accesibilidad del 100%) y Chile (con el 97.5%).

Si bien destaca que ningún país para 2016 tiene un resultado de 0% en la publicación de sentencias, esto significa que este tema se encuentra en la agenda de transparencia de los poderes judiciales. Conviene destacar que en 11 países (Antigua y Barbuda, Colombia, Dominica, Granada, Guyana, Haití, México, Nicaragua, Panamá, San Vicente y las Granadinas, y Surinam) los porcentajes de accesibilidad a las sentencias está por debajo del 50% (cuadro 8).

¹⁵¹ Este índice mide a través de la categoría *Información sobre procesos* la “publicación y actualización de sentencias judiciales, clasificado según materias, jurisdicción y tipo o jerarquía del tribunal que las dictó.” *Ibid.*, p. 16.

Cuadro 8. Publicación de sentencias de los poderes judiciales de la OEA

País	PJ2 Publicación y actualización de sentencias			País	PJ2 Publicación y actualización de sentencias		
	2012 (%)	2014 (%)	2016 (%)		2012 (%)	2014 (%)	2016 (%)
Antigua y Barbuda	36.67	47.5	35.83	Guyana	36.67	45	49.17
Argentina	95	66.88	56.25	Haití	0	0	19.17
Bahamas	61.67	88.33	80.83	Honduras	86.67	100	83.33
Barbados	36.67	31.67	70.83	Jamaica	58.33	68.33	52.5
Belice	36.67	47.5	85.83	México	98	61.45	28.54
Bolivia	71.67	6.67	51.67	Nicaragua	51.67	41.67	6.67
Brasil	77.5	100	65.83	Panamá	87.5	64.17	43.33
Canadá	100	87.08	68.33	Paraguay	93.33	79.17	95
Chile	100	100	97.5	Perú	70.83	100	100
Colombia	88.33	77.5	35.83	República Dominicana	75.83	53	59.17
Costa Rica	100	95	71.67	San Cristóbal y Nieves	26.67	70.83	75
Dominica	26.67	41.67	45.83	San Vicente y las Granadinas	26.67	70.83	38.33
Ecuador	90	95	61.67	Santa Lucía	26.67	70.83	73.33
El Salvador	100	95	95	Surinam	0	0	26.67
Estados Unidos	100	85.83	74.58	Trinidad y Tobago	61.67	65	40.83
Granada	26.67	71	35.83	Uruguay	97.5	83.33	100
Guatemala	62.5	48	65	Venezuela	100	45.83	88.33

Fuente: Centro de Estudios de Justicia de las Américas, [Índice de Accesibilidad a la Información Judicial en internet](#), *Op. Cit.*

En síntesis, la transparencia de las sentencias va más allá de contar con una ley vigente en la materia que obligue a la publicación de este tipo de información jurisdiccional, más bien el desafío principal es la operatividad y cumplimiento de la ley, así como la eficacia de la política pública de transparencia judicial.

2.2.8 Buenas prácticas de transparencia judicial

Las buenas prácticas de transparencia son herramientas que los sujetos obligados utilizan para publicar y difundir la información señalada por la ley, o incluso sobre la que hay un especial interés público, con el objeto de cumplir de la mejor manera que la información por ellos divulgada sea accesible, confiable, objetiva, sistematizada y fácil de entender.¹⁵² En los poderes judiciales de América hay experiencias de buenas prácticas enfocadas a fomentar el acceso a la información administrativa y jurisdiccional, que dan cuenta de los esfuerzos institucionales de apertura informativa.

En transparencia presupuestaria destaca el poder judicial de Chile, el cual publica desde 2007 toda la información referente a sus compras, adquisiciones y licitaciones (las ya hechas y las que están en proceso) en la sección de transparencia de su portal de internet.¹⁵³ Con la publicación de esta información no sólo se cierran espacios de posibles arbitrariedades o actos de corrupción, sino que se impulsa el ejercicio eficiente de los mismos en tanto que se induce una competencia con reglas claras entre los proveedores para ofrecer los mejores productos o servicios a los mejores precios.¹⁵⁴

Sobre la transparencia en los procesos de nombramientos de los jueces constitucionales destaca Colombia. El proyecto “Elección visible”¹⁵⁵, impulsado por una coalición de 9 organizaciones de la sociedad civil, da seguimiento a los nombramiento de los jueces de las Altas Cortes (corte constitucional y suprema corte), con el fin de que los mejores perfiles lleguen a dichos cargos. Tanto el Senado como la Corte Suprema han aceptado y respaldado las propuestas de estas organizaciones para transparentar dichos procesos de selección

¹⁵² Cfr. ParlAmericas, Buenas prácticas de transparencia y participación ciudadana en los poderes legislativos de las Américas, 1ª ed., Santiago, PNUD, 2017.

¹⁵³ Poder Judicial. República de Chile, “Compras y adquisiciones”, www.pjud.cl/compras-y-adquisiciones

¹⁵⁴ Foro Económico Mundial, “Reporte sobre Contrataciones Abiertas”, en Open Contracting Partnership, Informe basado en entrevistas a expertos de 20 países, Washington DC, 2018, <http://mythbusting.open-contracting.org/>

¹⁵⁵ Elección visible, “Seguimientos”, *Op. Cit.*

(publicándose información sobre el perfil del candidato, los criterios de selección, las audiencias públicas de evaluación y la justificación del nombramiento final).

Una de las buenas prácticas del poder judicial de Costa Rica es la amplia y completa publicación de información de estadísticas judiciales en informes trimestrales¹⁵⁶; los cuales contienen datos cuantitativos por tipo de tribunal, tipo de materia (penal, administrativa, civil, etc.), así como los casos ingresados, pendientes y resueltos. A ello se suman datos sobre indicadores de gestión judicial sobre los costos, la calidad, las cargas de trabajo y los tiempos de la justicia. Toda esta información es imprescindible para mejorar el acceso a la justicia, pues con diagnósticos certeros del estado de la administración de la justicia se afrontan de modo informado los problemas y los desafíos.

Sobre la transparencia de las sentencias judiciales destacan las herramientas de consulta desarrolladas por la SCJN de México, disponibles en su página de internet, que permiten la consulta de proyectos de resolución, los engroses de los casos, resumen de las sentencias relevantes del pleno y las tesis jurisprudenciales publicadas en el Semanario Judicial de la Federación.¹⁵⁷ Sin embargo, esta buena práctica se refiere sólo al tribunal de mayor jerarquía del poder judicial de la federación; en el IAIJ se critica que los poderes judiciales de las entidades federativas adolecen de muchas deficiencias para publicar sentencias.¹⁵⁸

Otra de las buenas prácticas implementadas por las Cortes Supremas (en Argentina y México) es la celebración de audiencias públicas, con presencia de los medios de comunicación. En el caso de Argentina, la Corte Suprema de Justicia intervino en el caso Matanza-Riachuelo (contaminación de la cuenca de un río que afectaba a 4 millones de vecinos), y merced a la relevancia social, económica y ambiental del tema, la Corte decidió realizar distintas audiencias públicas entre

¹⁵⁶Poder Judicial. República de Costa Rica, "Informes Trimestrales", www.poder-judicial.go.cr/planificacion/index.php/estadistica/estadisticas-trimestrales

¹⁵⁷ SCJN, "Sistemas de consulta", <https://www.scjn.gob.mx/gw/#/sistema-de-consulta>

¹⁵⁸ Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Índice de Accesibilidad a la Información Judicial en internet, *Op. Cit.*, pp. 145-147.

2006 y 2008 para escuchar a las partes en el proceso, cuya sentencia definitiva ordenó “una extensa serie de medidas exhaustivas para reparar y prevenir el daño ambiental.”¹⁵⁹

Finalmente, una buena práctica de transparencia de la SCJN de México y del Supremo Tribunal Federal de Brasil es la transmisión en vivo de las sesiones públicas del pleno de ambos máximos tribunales en sus respectivos canales de televisión; en el caso brasileño, las transmisiones comenzaron en 2002¹⁶⁰ y en México en julio de 2006.¹⁶¹ En ambos países se trata de transmisiones de las sesiones de los tribunales de mayor jerarquía, en las que se discuten, argumentan y deciden los problemas de vital relevancia jurídica del país, y que a su vez se erige en un medio para seguir de manera sencilla, accesible y directa el trabajo de los jueces constitucionales.¹⁶²

2.3 Las excepciones del acceso a la información

Las restricciones del derecho de acceso a la información tienen el objeto de proteger bienes jurídicos superiores, los cuales pueden ser de carácter público o privado. Las hipótesis normativas de limitaciones a este derecho, comprensibles en tanto no hay derechos fundamentales absolutos, sino derechos que conviven con otros derechos, se reseñan en el capítulo 1 con base en lo recomendado en la Ley Modelo sobre Acceso a la Información.

En este apartado se presenta un panorama de las hipótesis normativas de restricciones al acceso a la información contenidas en las leyes de transparencia en América, en los casos que el poder judicial es obligado; esto con el objetivo de formar una imagen sobre el tipo de información que el poder judicial debe mantener legal y legítimamente fuera del conocimiento público.

¹⁵⁹ Asociación por los Derechos Civiles, Acceso a la Información y transparencia en el poder judicial. Guía de buenas prácticas en América Latina, *Op. Cit.*, p. 50.

¹⁶⁰ SCJN, “Canal judicial”, <https://canaljudicial.mx>

¹⁶¹ “TV Justica” <http://www.tvjustica.jus.br/>

¹⁶² López Benítez, Lilia Mónica, “La transmisión de juicios por televisión en el Poder Judicial de la Federación, como ejercicio de la transparencia proactiva y como práctica ciudadana del poder”, Cuadernos de Trabajo, 1ª ed., México, Instituto de la Judicatura Federal, 2015, pp. 3-4.

Cuadro 9. Las causales de excepciones al derecho de acceso a la información (según las Leyes de transparencia de los países de la OEA)

País	Principio	Tipo de excepciones
Argentina	Alcance limitado de las excepciones	Básicas y adicionales (secretos científicos y tecnológicos, información en el marco de la persecución de delitos financieros, información judicial vedada por otras leyes).
Brasil	Los criterios menos restrictivos	Básicas y adicionales (secreto judicial, la seguridad de las instituciones).
Colombia	Excepciones limitadas y proporcionales	Básicas y adicionales (efectiva administración de la justicia y el debido proceso legal).
Chile	Excepciones en ley	Básicas y adicionales (los datos o informaciones que una ley quórum haya declarado reservados o secretos).
Ecuador	Excepciones en ley	Básicas
El Salvador	Excepciones en ley	Básicas
Guatemala	Excepciones limitadas	Básicas y adicionales (información considerada confidencial por otras leyes y las de la niñez y la adolescencia).
Guyana	Disclosure of information	Básicas y adicionales (toda información que pueda afectar de cualquier modo el interés público).
Honduras	Secretividad en ley	Básicas
Jamaica	Excepciones en ley	Básicas y adicionales (que afecte la inmunidad parlamentaria, permita el desacato a un tribunal, pueda destruir el patrimonio arqueológico o monumentos nacionales).
México	Excepciones restrictivas y limitadas	Básicas y adicionales (procedimientos para fincar responsabilidades; debido proceso legal).
Nicaragua	Excepciones previstas en ley	Básicas y adicionales (secretos técnicos y científicos; proyectos de sentencias, resoluciones y acuerdos de un órgano unipersonal o colegiado).
Panamá	Restricciones en ley	Básicas y adicionales (información sobre yacimientos minerales y petrolíferos; transcripciones de reuniones de comisiones de la asamblea legislativa en funciones fiscalizadoras).
Paraguay	Restricciones en ley	No están en la ley de transparencia, sino las causales de reserva o secreto establecidas en otras leyes.
Perú	Límites restrictivos	Básicas y adicionales (por acuerdo de ministros del gabinete - seguridad nacional-, para reprimir la criminalidad; las señaladas en otras leyes).
República	Restricciones en ley	Básicas y adicionales (que afecten el éxito de una medida de

Dominicana		carácter público; medio ambiente e interés públicos general).
Trinidad y Tobago	Excepciones necesarias	Básicas y adicionales (la que afecte el interés público; perjudique un juicio imparcial de los jueces; la que se determine en otras leyes).
Uruguay	Excepciones estrictas	Básicas

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de las 18 leyes de transparencia y acceso a la información pública, disponibles en www.oas.org/es/sap/dgpe/ACCESO/mandatos.asp

Todas las leyes de transparencia en estudio asumen que las restricciones deben estar establecidas en ley. La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH recomienda que dichas restricciones además de estar establecidas en ley, deben interpretarse de forma restrictiva y necesaria.¹⁶³ Los países que han asumido expresamente este compromiso en su marco jurídico de transparencia son Argentina, Brasil, Colombia, Guatemala, México, Perú, Trinidad y Tobago, y Uruguay.

El segundo dato que el cuadro 9 muestra es la extensión de las restricciones establecidas en la respectiva ley de transparencia. Cuando se señala que hay restricciones “básicas” quiere decir que dichas restricciones coinciden en términos generales con las recomendadas en la Ley Modelo sobre Acceso a la Información: a) para proteger bienes jurídicos privados (derecho a la privacidad, intereses comerciales y económicos, derechos de autor y secretos comerciales); y b) para proteger bienes jurídicos públicos (seguridad pública, defensa nacional, relaciones internacionales, ejecución de la ley, investigación y persecución de los delitos, manejo de la economía, exámenes y auditorias en proceso). Cuando se habla de restricciones “adicionales” se refiere a que en la ley se establecen otras hipótesis normativas que no están contempladas en la Ley Modelo, pero que se tratan de desarrollos normativos en el ámbito nacional, por ello se reseñan brevemente en qué consisten entre paréntesis.

En 4 Estados (Ecuador, El Salvador, Honduras y Uruguay) sólo se establecen restricciones “básicas”, lo cual es un indicador de mantenerse dentro

¹⁶³ Cfr. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Estudio Especial sobre el Derecho de Acceso a la Información, 1ª ed., Washington DC, CIDH, 2007, pp. 46-50.

de los estándares internacionales en la materia. Después vienen otros 13 Estados (Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Guatemala, Guyana, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana y Trinidad y Tobago), donde el legislador a nivel nacional ha considerado otras hipótesis normativas de reserva de información, las cuales pueden ser restricciones consideradas en otras leyes (por ej. Paraguay y Perú) o las que afecten el interés público sin mayores especificaciones como en Guyana y República Dominicana.

Los poderes judiciales pueden invocar cada una de estas hipótesis normativas de reserva de la información, siempre y cuando puedan demostrar la legalidad y legitimidad de la restricción. El dato a destacar es que incluso los jueces, así como los legisladores y los titulares del poder ejecutivo, están sujetos al cumplimiento de la constitución y la ley especializada en materia de transparencia, y no tienen permitido abrir o cerrar información de forma arbitraria, sino que están constreñidos a cumplir las normas constitucionales y legales.

2.3.1 Las excepciones a las excepciones del derecho de acceso a la información

Las excepciones a las excepciones al derecho de acceso a la información significan el acceso a la información pública. Muchas de las leyes de transparencia establecen hipótesis normativas para permitir la apertura de la información pública para impedir que las restricciones al acceso a la información se conviertan en valladares de conductas antijurídicas como lo son los delitos de corrupción o la impunidad, así como para satisfacer el legítimo interés público de saber qué sucede en esos casos en los que están en juego bienes jurídicos superiores. A continuación se presenta un cuadro con las hipótesis normativas contempladas en este rubro en las leyes de transparencia de los países de la OEA.

Cuadro 10. Las excepciones a las excepciones al acceso a la información.

País	No aplican las excepciones cuando:
Argentina	Graves violaciones de derechos humanos, genocidio, crímenes de guerra, delitos de lesa humanidad.
Brasil	Violaciones de derechos humanos.
Colombia	Violaciones de derechos humanos y delitos de lesa humanidad.
Chile	No se mencionan.
Ecuador	Violaciones a los derechos de las personas.
El Salvador	Violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de trascendencia internacional.
Guatemala	Violaciones graves de derechos humanos y delitos de lesa humanidad.
Guyana	Violaciones de derechos humanos.
Honduras	No se mencionan.
Jamaica	No se mencionan.
México	Violaciones graves de derechos humanos, delitos de lesa humanidad o actos de corrupción.
Nicaragua	No se mencionan.
Panamá	No se mencionan.
Paraguay	No se mencionan.
Perú	Violaciones de derechos humanos o la relacionada con la convenciones de Ginebra de 1949.
República Dominicana	No se mencionan.
Trinidad y Tobago	Abusos de autoridad; injusticia a un individuo; ponga en peligro la salud y seguridad del público; uso no autorizado de recursos públicos.
Uruguay	Violaciones a derechos humanos.

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de las 18 leyes de transparencia y acceso a la información pública, disponibles en www.oas.org/es/sap/dgpe/ACCESO/mandatos.asp

La principal hipótesis normativa que inválida cualquier justificación de reserva de información es aquella relacionada con violaciones (graves) a derechos humanos. En este supuesto se encuentran 10 países: Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, México, Perú y Uruguay. De ellos, Argentina, Colombia, Guatemala y México incorporan, tal cual como lo recomienda la Ley Modelo sobre Acceso a la Información, la hipótesis normativa de delitos contra la humanidad. Destaca el caso de México, único país donde se establece la causal de “actos de corrupción” para permitir el acceso a la información a pesar de alguna posible justificación para la reserva de dicha información.

La incorporación de las hipótesis normativas aquí señaladas en las respectivas leyes de transparencia dan cuenta de un compromiso reforzado con el Estado de derecho, en la medida que se fijan límites a las causales de reserva de la información, pues éstas tampoco son absolutas cuando hay un interés público o particular mayor.

2.3.2 Los datos personales en las sentencias

Los datos personales son aquéllos que identifican y hacen identificable a una persona¹⁶⁴; las autoridades del Estado con regularidad recaban este tipo de datos para estar en condiciones de proporcionar sus servicios públicos, por ejemplo, para expedir una licencia de conducir, una credencial de elector, etc. Pero, cuando en información pública aparecen datos personales ¿qué prevalece: la transparencia de la información o la protección de datos personales? Se trata de una tensión natural de la transparencia.

El poder judicial ofrece el servicio público de administración de justicia y debe cumplir obligaciones de transparencia. No obstante, cuando se trata de la publicación de las sentencias definitivas ¿se deben publicar datos personales? Por un lado, es evidente que hay un interés público de saber cómo se resolvió un caso particular, los métodos de interpretación de la ley, los argumentos esgrimidos, etc., así como de conocer los datos estadísticos de dichas sentencias vistas en

¹⁶⁴ Infoem, El ABC de los datos personales, 1ª ed., México, COMAIP, 2013, p. 6.

conjunto (ordenadas por tema, órgano de resolución, jurisdicción, sentido de la resolución, etc.); pero, por otro lado, ¿se pueden publicar datos personales en sentencias firmes sujetas a obligaciones de transparencia?

Se entiende que los datos personales forman parte del derecho a la privacidad de las personas y, por tanto, se trata de una esfera que debe estar protegida de las injerencias de los poderes públicos o privados¹⁶⁵. Así, en principio, la protección de estos datos en las sentencias se debe garantizar con su supresión en las versiones públicas.¹⁶⁶ En México, el desafío de garantizar simultáneamente el derecho de acceso a la información pública y el derecho de protección de datos personales se enfoca en un protocolo para la elaboración de versiones públicas de documentos que pueden ser consultados a través de herramientas de transparencia.¹⁶⁷ Dicho protocolo establece una definición amplia y detallada sobre qué son los datos personales, así como los documentos en los que éstos se encuentran, para que al generarse este tipo de información, las versiones públicas de la misma respeten criterios preestablecidos para garantizar ambos derechos.

2.3.3 Los expedientes judiciales en proceso

Por regla general el acceso a la información de los expedientes judiciales en proceso, sobre los cuáles todavía no hay una resolución firme que haya causado estado, sólo está permitido para las partes en el proceso; se excluye la apertura pública de estos expedientes en la medida que todavía no existen resoluciones finales y las partes en el proceso podrían verse afectadas en sus derechos a la privacidad e intimidad con la apertura.

Según la regla 2 de las Reglas mínimas para la difusión de información judicial en internet o también conocidas como Reglas de Heredia, “la finalidad de

¹⁶⁵ Escalante, Fernando, “El derecho a la privacidad”, *Op. Cit.*

¹⁶⁶ *Cfr.* Cossío Díaz, José Ramón y María Luisa Hernández Chávez, La Transparencia y el Acceso a la Información en los Expedientes Judiciales, 1ª ed., México, IFAI, 2014, pp. 3-7.

¹⁶⁷ Consejo de la Judicatura Federal, “Protocolo para la elaboración de versiones públicas de documentos electrónicos generados por los tribunales de circuito y juzgados de distrito, a partir de la identificación y el mercado de información reservada, confidencial o datos personales”, 2010, <http://www.cjf.gob.mx/transparenciaCJF/Protocolo/Default.asp>

la difusión en Internet de la información procesal será garantizar el inmediato acceso de las partes o quienes tengan un interés legítimo en la causa, a sus movimientos, citaciones o notificaciones.”¹⁶⁸ Dicho de otro modo, sólo las partes o quienes tengan interés legítimo en el caso podrán acceder a dicha información, preferentemente a través de la asignación de un número o código de identificación a fin de proteger los datos personales.

En México, cuando “el solicitante de la información sea parte en el proceso jurisdiccional, la información no podrá restringirse, es decir tiene derecho a la información que obra en el expediente en que actúa de manera ilimitada”¹⁶⁹, pero cuando la solicitud de acceso proviene de un tercero ajeno al proceso jurisdiccional se debe valorar si se actualiza(n) alguna(s) hipótesis de reserva de información o de confidencialidad con el objeto de permitir el acceso a la información hasta donde sea posible.¹⁷⁰

2.3.4 Seguridad nacional

Una de las restricciones más complejas del derecho de acceso a la información es la “seguridad nacional”, ya que al referirse a la “protección del Estado frente a amenazas internas y externas”¹⁷¹ justifica la reserva de información que puede resultar clave para cumplir cabalmente con la política de transparencia. El desafío es que esta hipótesis normativa sea aplicada de forma restringida, limitada temporalmente y sujeta a la prueba de daños; de lo contrario, esta restricción puede hacer nugatorio el derecho de acceso a la información.

A primera vista pareciera que sólo el poder ejecutivo, en cuyo ámbito se encuentran las principales competencias para garantizar la defensa y seguridad nacionales, puede invocar esta hipótesis normativa para mantener la información

¹⁶⁸ “Reglas de Heredia”, www.ijusticia.edu.ar/heredia/Reglas_de_Heredia.htm

¹⁶⁹ Cossío Díaz, José Ramón y María Luisa Hernández Chávez, La Transparencia y el Acceso a la Información en los Expedientes Judiciales, *Op. Cit.*, p. 6.

¹⁷⁰ *Idem.*

¹⁷¹ Guerrero, Eduardo, “Transparencia y Seguridad Nacional”, Cuadernos de transparencia, Núm. 18, 1ª ed., México, INAI, 2015, p. 12.

“para el uso exclusivo de un cierto grupo de funcionarios.”¹⁷² Sin embargo, todos los sujetos obligados recurren a ella para mantener las asimetrías en el acceso a la información.

Los poderes judiciales, especialmente sus órganos de mayor jerarquía, recurren a la excepción “seguridad nacional” con el objeto de garantizar la estabilidad y certidumbre de esta institución. En México, la SCJN ha reservado información por cinco años sobre facturas por alimentos y viáticos de los jueces constitucionales, así como los modelos de sus vehículos y costos, ya que “al permitir establecer indicadores de costumbres se pone en riesgo la integridad y seguridad de los ministros, quienes son titulares del Poder Judicial de la Federación y con ello la seguridad nacional.”¹⁷³ Por la misma razón, la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Santa Fe, Argentina “determinó que la información contenida en la declaración jurada patrimonial de los jueces y funcionarios del Poder Judicial provincial revestirá carácter confidencial y secreto”.¹⁷⁴

2.4 El órgano garante de la transparencia judicial

Una pieza fundamental para la implementación de una ley de transparencia, según la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, es “el establecimiento de un órgano administrativo especializado destinado a supervisar y satisfacer el cumplimiento de la legislación y la resolución de controversias que surgen entre el derecho de acceso a la información pública y el interés del Estado en proteger determinada información, con base en las limitaciones legalmente establecidas.”¹⁷⁵

¹⁷² *Ibid.*, p. 16.

¹⁷³ Reyes, Juan Pablo, “La Corte reserva sus gastos 5 años; argumenta razones de seguridad”, *Excelsior*, 18 de julio de 2018, www.excelsior.com.mx/nacional/la-corte-reserva-sus-gastos-5-anos-argumenta-razones-de-seguridad/1253015

¹⁷⁴ Rodríguez Villafañe, Miguel, “La transparencia en el poder judicial de Argentina”, en Caballero Juárez, José Antonio, Carlos Gregorio y Margaret Popkin (editores), *El acceso a la información judicial en México: una visión comparada*, 1ª ed., México, UNAM-DPLF-IIJusticia-Open Society Initiative, 2016.

¹⁷⁵ Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Los órganos de supervisión del derecho al acceso a la información pública*, 1ª ed., Washington DC, CIDH, 2016, p. 16.

Cuadro 11. Órganos garantes del derecho de acceso a la información

País	Nombre del órgano garante
Argentina	El organismo con autonomía funcional (equivalente a la Agencia de Acceso a la Información Pública en el PJ).
Brasil	El órgano de mayor jerarquía (según reglamento de la ley en el PJ).
Colombia	El tribunal administrativo del lugar (jurisdicción territorial).
Chile	Consejo para la transparencia o la Corte de apelaciones del domicilio del recurrente.
Ecuador	La defensoría del pueblo.
El Salvador	Instituto de Acceso a la Información Pública.
Guatemala	Procurador de los Derechos Humanos.
Guyana	Comissioner of information.
Honduras	Instituto de Acceso a la Información Pública.
Jamaica	Tribunal de apelaciones.
México	Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.
Nicaragua	Oficina de Coordinación de Acceso a la Información Pública del PJ.
Panamá	Tribunales superiores de garantías constitucionales.
Paraguay	Juez de primera instancia del domicilio de la fuente pública.
Perú	Defensoría del Pueblo.
República Dominicana	Tribunal Superior Administrativo.
Trinidad y Tobago	Ombudsman.
Uruguay	Unidad de Acceso a la Información Públicas (autonomía técnica).

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de las 18 leyes de transparencia y acceso a la información pública de países miembro de la OEA, disponibles en www.oas.org/es/sap/dgpe/ACCESO/mandatos.asp

La Ley Modelo sobre Acceso a la Información recomienda el establecimiento de una Comisión de Información con “autonomía operativa, de presupuesto y de decisión”¹⁷⁶ con el objeto implementar adecuadamente las disposiciones normativas de transparencia, así como sus garantías.

En las 18 leyes de transparencia y derecho de acceso a la información de Estados miembros de la OEA, en los cuales el poder judicial es un sujeto obligado, se establece un órgano garante del acceso a la información. En los casos que la ley señala específicamente al órgano garante de la transparencia judicial así se apunta en el cuadro 11 (los cuales son Argentina, Brasil y Nicaragua).

En la región hay tres tipos de modelos de órganos garantes del derecho de acceso a la información¹⁷⁷: 1) los de carácter administrativo, como los tienen México, Chile, El Salvador, Guyana, Honduras y Uruguay; 2) los ombudsmen u órganos protectores de derechos humanos como en Ecuador, Guatemala, Perú y Trinidad y Tobago; y 3) los tribunales u órganos pertenecientes a la estructura del poder judicial como son los casos de Argentina, Brasil, Colombia, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Paraguay y República Dominicana.

En principio, todos los órganos garantes mencionados tienen competencias para garantizar el acceso a la información de carácter administrativo del poder judicial, pero tratándose de información jurisdiccional aparecen matices en los diseños institucionales de protección como se expone en el apartado siguiente.

2.4.1 Órganos garantes del acceso a la información de las cortes supremas

En México, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), tiene competencia, con base en la reforma constitucional de 2014¹⁷⁸, para garantizar el acceso a la información del

¹⁷⁶ Art. 54, Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información, *Op. Cit.*

¹⁷⁷ Neuman, Laura, Enforcement Models. Content and Context, 1ª ed., Washington, Banco Mundial, 2009.

¹⁷⁸ “DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia”, México, Diario Oficial de la Federación, 7 de febrero de 2014, www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332003&fecha=07/02/2014

poder ejecutivo, los poderes legislativo y judicial, así como de todos los sujetos obligados señalados en la Ley General de Transparencia. Sin embargo, tratándose de información en materia jurisdiccional de la SCJN, el órgano garante no es el INAI, sino un comité especializado integrado por tres ministros de la propia Suprema Corte.¹⁷⁹ El legislador mexicano, en atención a que la SCJN es el órgano de mayor jerarquía del poder judicial de la federación, la eximió de someterse a resoluciones de un órgano garante administrativo cuando se trata de garantizar el acceso a la información jurisdiccional de sus propias decisiones. Pero este diseño institucional tiene inconvenientes ¿quién vigila al vigilante? ¿Por qué en este caso los ministros son juez y parte al tener la decisión final de la apertura o reserva de la información jurisdiccional?

En otros tres países (Argentina, Brasil y Nicaragua) el órgano garante del derecho de acceso a la información del poder judicial es distinto al órgano que garantiza el acceso en el ámbito del poder ejecutivo. En Argentina, el acceso a la información de la administración pública está garantizado por la Agencia de Acceso a la Información Pública, “órgano autárquico con autonomía funcional en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros”¹⁸⁰; mientras que el órgano garante de la información en el ámbito del poder judicial es la Dirección de Relaciones Institucionales y la Comisión Nacional de Gestión Judicial, con base en la acordada 42 de 2017¹⁸¹, cuyas decisiones sólo serán recurribles ante el presidente de la CSJN.

En Brasil, la Contraloría General de la Unión es el órgano “responsable de las decisiones en torno a los recursos y reclamos y del monitoreo de la implementación de la Ley de Acceso a la Información por el Poder Ejecutivo Federal.”¹⁸² En tanto que en el ámbito judicial, su ley de transparencia mandata que

¹⁷⁹ Art. 194 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, *Op. Cit.*

¹⁸⁰ “Se conforma el Consejo Federal para la Transparencia”, 16 de mayo de 2018, www.argentina.gob.ar/noticias/se-conforma-el-consejo-federal-para-la-transparencia

¹⁸¹ “Acordada 42 de la CSJN”, Boletín Oficial, Buenos Aires, Argentina, 29/12/17, <http://tuespaciojuridico.com.ar/tudoctrina/2017/12/29/la-csjn-adopto-procedimiento-previsto-la-ley-27-275-acceso-la-informacion-publica/>

¹⁸² Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Los órganos de supervisión del derecho al acceso a la información pública, *Op. Cit.*, p. 21.

el órgano garante del acceso a la información judicial sea el órgano de mayor jerarquía dentro del poder judicial; que en el caso de la justicia federal es el Supremo Tribunal Federal.¹⁸³

En Nicaragua existe una oficina de Acceso a la Información Pública en cada uno de los poderes públicos y, por tanto, la Oficina de Coordinación de Acceso a la Información Pública del poder judicial es la competente para resolver los recursos de apelación cuando cierta información administrativa o jurisdiccional en este ámbito ha sido denegada.¹⁸⁴

En suma, así como hay distintos tipos de obligaciones de transparencia comunes y específicas establecidas en las respectivas leyes especializadas sobre derecho de acceso a la información, en el tema de los órganos garantes del acceso a la información vuelve a aparecer con claridad la pluralidad de modelos institucionales de protección de este derecho fundamental y sus alcances de garantías según el tipo de información solicitada.

2.5 Un compromiso innovador con la transparencia: la Justicia Abierta

Conviene comenzar con la noción de “gobierno abierto” porque ha sido nuevamente la demanda de más y mejor transparencia en el ámbito del Poder Ejecutivo, la cual ha impulsado esta forma de gobernanza democrática conocida como gobierno abierto, misma que consiste en un compromiso de las entidades gubernamentales para impulsar políticas públicas de apertura de la información y transparencia construidas a partir del diálogo con las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos, con el objeto de atender necesidades concretas y útiles para la sociedad, que a su vez permitan e impulsen la participación civil en los asuntos públicos, así como la exigencia de rendición de cuentas, en beneficio de mejores servicios públicos, mayor control de la corrupción, mejor ejercicio de los recursos públicos, etc.

¹⁸³ Supremo Tribunal Federal, “Transparencia”, <http://portal.stf.jus.br/transparencia/>

¹⁸⁴ Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Los órganos de supervisión del derecho al acceso a la información pública, *Op. Cit.*, p. 15.

En el fondo, el gobierno abierto es un mecanismo de revitalización de la relación entre gobierno y sociedad, que a su vez conlleva el robustecimiento del Estado de Derecho, la regeneración de confianza en las instituciones públicas, así como la legitimidad que sostiene el actuar cotidiano de éstas. La mejor noticia es que el piso básico de este modelo de gobernanza es la transparencia y el derecho de acceso a la información.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) señala que el concepto “gobierno abierto” significa “una cultura de gobernanza que promueve los principios de transparencia, integridad, rendición de cuentas y participación de las partes interesadas en apoyo de la democracia y el crecimiento inclusivo.”¹⁸⁵ Examinando en detalle esta definición, los principios que fundan el modelo de gobierno abierto son la transparencia, la tecnología e innovación, la rendición de cuentas (accountability) y la participación y colaboración de la sociedad civil.¹⁸⁶

Cuando estos principios son implementados en el ámbito del Poder Legislativo se le conoce como “parlamento abierto”; mientras que en el Poder Judicial (o términos generales en el sistema de justicia) se le nombra como “justicia abierta”. Dicho de otro modo, si bien estos cuatro principios son de carácter general y horizontal se deben ajustar y adaptar de manera concreta a la naturaleza del poder público en el cual se aplican, ya que cada uno de ellos tiene una organización institucional propia acorde a su función estatal y a los servicios públicos que brinda a los ciudadanos y, en consecuencia, la información que genera y gestiona tiene características propias.

En el ámbito del Poder Judicial, la justicia abierta, de acuerdo con Surya Khanna, se refiere a un modelo de gobernanza y a reformas diseñadas para promover una mayor transparencia y rendición de cuentas en los sistemas de justicia, con la ayuda de la implementación de tecnologías e innovación y con la

¹⁸⁵ OCDE, “Recomendación de la OCDE sobre Gobierno Abierto”, 2017, disponible en: www.oecd.org/gov/oecd-recommendation-of-the-council-on-open-government-es.pdf

¹⁸⁶ “Declaración de Gobierno Abierto”, disponible en www.opengovpartnership.org/es/process/joining-ogp/open-government-declaration/

participación de la sociedad civil.¹⁸⁷ La autora agrega que la justicia abierta tiene dos objetivos específicos: incrementar el acceso a la justicia y garantizar la imparcialidad en la aplicación de las leyes, protegiendo especialmente los derechos de las minorías.

La implementación de los principios del gobierno abierto en el Poder Judicial tiene los siguientes alcances: 1) transparencia, como primer eslabón de la justicia abierta implica la publicación periódica de información de carácter administrativo y jurisdiccional¹⁸⁸, así como la existencia o adaptación de oficinas para la gestión, conservación y acceso a esta información; 2) la tecnología e innovación, es decir, el uso de nuevas tecnologías de la información y el internet para la publicación de información judicial (tanto de carácter administrativo como jurisdiccional) en formatos abiertos, cumpliendo cuatro requisitos: accesibilidad (disponibilidad completa de la información, costos razonables de reproducción y de preferencia con acceso gratis en internet); no discriminación (información no restringida a ciertos grupos o sujeta a derechos de autor); re-utilización (formatos abiertos que permitan su distribución, interacción y uso con otras bases de datos); y sustentabilidad (gestión, actualización y conservación de la información tanto en las oficinas como a través de los recursos electrónicos); 3) rendición de cuentas, la sujeción de áreas claves del Poder Judicial al escrutinio público y a contralorías, como lo es el ejercicio de recursos, las sanciones a funcionarios y las decisiones judiciales; en otras palabras, que la información pública sobre el actuar de los jueces esté sujeto a consecuencias legales en caso de incumplimiento a las leyes; 4) participación y colaboración, la cual implica la existencia de portales de información judicial o centros de información que permitan una comunicación bidireccional entre funcionarios y ciudadanos, no sólo sobre temas de carácter administrativo (por ej., ejercicio de recursos públicos), sino también en modelos

¹⁸⁷ La traducción es mía. Khanna Surya, "Lessons for how to improve justice commitments in OGP", en OGP, *Opening justice: Access to justice, open judiciaries, and legal empowerment through the Open Government Partnership*, p. 22, disponible en: http://live-ogp.pantheonsite.io/sites/default/files/opening_justice_working_draft_public_version.pdf

¹⁸⁸ Véase la sección 2.2 La apertura de los poderes judiciales de este trabajo, en donde se precisan las categorías de información judicial sujetas a obligaciones de transparencia.

(como la justicia participativa) en los que las partes interesadas argumentan, analizan y participan en la búsqueda de una solución judicial.¹⁸⁹

En el marco de la Alianza por el Gobierno Abierto (AGA), presentada en el 66º período de sesiones de la Asamblea General de la ONU en septiembre de 2011, como un esfuerzo global para “propiciar compromisos concretos desde los gobiernos para promover la transparencia, aumentar la participación ciudadana en el debate y en la decisión de asuntos públicos, combatir la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para robustecer la gobernanza democrática y la calidad de los servicios públicos”¹⁹⁰, es posible consultar los Planes de Acción Nacionales¹⁹¹ que los países miembros han elaborado con la participación de la sociedad civil y que se han comprometido a realizar y a presentar los resultados.

A continuación se presenta un panorama de los Estados miembros de la OEA que han comprometido propuestas de justicia abierta en sus Planes de Acción Nacionales; señalando el nombre del compromiso, los principios del gobierno abierto que promueven y sus áreas de atención prioritarias.

En síntesis, el cuadro 12 muestra que en el marco de la AGA, un total de 13 Estados en América han comprometido 40 proyectos específicos en materia de justicia abierta, en distintos ciclos de sus Planes de Acción Nacionales (2011-2017). Los tres países con el mayor número de compromisos en justicia abierta son Colombia (7 compromisos), Argentina (6 compromisos) y Costa Rica (6 compromisos); también destaca que estos tres países han incorporado en cada uno de sus Planes de Acción uno o más compromisos en materia de justicia

¹⁸⁹ Elena Sandra, “Promoting open justice: assessment of justice related commitments in OGP actions plans”, en OGP, Advancing Open Government and Evaluating its Impact, p. 20, disponible en: http://live-ogp.pantheonsite.io/sites/default/files/working_groups/IDRC%20OGP%20Research%20Papers.pdf

¹⁹⁰ CEPAL, “De Gobierno Abierto a Estado Abierto. Alianza para el Gobierno Abierto (AGA)”, disponible en: <https://biblioguias.cepal.org/EstadoAbierto/AGA>

¹⁹¹ Un Plan de Acción es, según la AGA, “el producto de co-creación en el que el gobierno y la sociedad civil definen compromisos ambiciosos para fomentar la transparencia, la responsabilidad y la inclusión.” www.opengovpartnership.org/es/process/action-plan-cycle/ Conviene destacar que un Plan de Acción se construye, discute y aprueba a nivel nacional; y para ello se pueden tomar en consideración la experiencia de casos de éxito de Planes de Acción de otros países, los estudios y recomendaciones realizados en el marco de la AGA, etc. Un Plan tiene una vigencia de dos años.

abierta. El resto de los países citados en el cuadro 12, sólo han incorporado en promedio un par de compromisos en este tema.

Cuadro 12. Compromisos de Justicia Abierta en los Planes de Acción Nacionales (2011-2017).

Compromisos en materia de Justicia Abierta					Principios del Gobierno Abierto				Temas de atención		
País	Núm.	Año PNA	Ciclo del PNA	Título del compromiso	Transparencia	Rendición de cuentas	Participación	Innovación y tecnología	Acceso a la Justicia	Datos abiertos	Violencia contra las mujeres
1. Argentina	1	2017	3	Transparencia de la información sobre procesos de selección de jueces	X		X			X	
	2	2017	3	Transparencia de la información sobre procesos disciplinarios contra jueces	X		X			X	
	3	2017	3	Segunda fase del portal de internet datos.jus.gov.ar	X	X	X	X		X	
	4	2017	3	Transparencia de la información del poder judicial	X		X	X		X	
	5	2015	2	Justicia 2020	X		X	X			
	6	2013	1	Ley 27 para reformar al poder judicial	X						
2. Brasil	7	2016	3	Implementación de un formato digital único y abierto sobre el sistema de inspección de cárceles	X		X	X		X	
	8	2016	3	Uso de expedientes electrónicos judiciales en la Corte Electoral.				X			
	9	2013	2	Datos abiertos en el Ministerio de Justicia	X			X		X	
	10	2013	2	Difusión de la cultura de los datos abiertos públicos con los gobiernos locales	X			X		X	
3. Chile	11	2014	2	Fortalecimiento de la democracia en materia medioambiental	X		X				
	12	2012	1	Participación ciudadana en temas ambientales	X	X	X		X		
4. Colombia	13	2017	3	Participación Ciudadana en la consolidación del componente de Justicia Comunitaria en el Sistema de Estadísticas de Justicia (SEJ)			X	X			

	14	2017	3	Construcción de confianza y consolidación de transparencia y rendición de cuentas en el Consejo de Estado	X	X		X			
	15	2015	2	Mejor acceso a servicios y procedimientos en justicia, salud, educación, medio ambiente e inclusión social	X		X	X	X		
	16	2015	2	Rendición de cuentas del poder judicial y más información sobre servicios de justicia	X	X		X		X	
	17	2015	2	Transparencia y rendición de cuentas del Consejo de Estado para un mejor servicio de justicia	X	X				X	
	18	2012	1	Mayor transparencia de información del sistema de justicia	X			X		X	
	19	2012	1	Participación en la formulación de políticas		X	X	X			
5. Costa Rica	20	2017	3	Plataforma digital de acceso a información sobre planes, programas y mecanismos de protección de derechos de las mujeres	X		X	X	X		X
	21	2017	3	Observatorio del marco jurídico vigente en materia de gobierno abierto	X	X	X				
	22	2017	3	Política de justicia abierta	X	X	X		X		
	23	2015	2	Difusión de la política pública de participación ciudadana en el poder judicial			X				
	24	2015	2	Proyecto de Ley de acceso a la información pública	X	X					
	25	2013	1	Presentar a la Asamblea Legislativa un proyecto de Ley de Acceso a la Información Pública	X		X				
6. El Salvador	26	2014	3	Fortalecimiento de la integridad pública	X						
	27	2013	2	Acompañar el esfuerzo impulsado por la Corte Suprema de Justicia para proponer que las declaraciones patrimoniales de los funcionarios sean públicas	X						
7. Guatemala	28	2014	2	Incrementar la integridad pública	X	X					

8. México	29	2016	3	Diseñar e iniciar la ejecución de una ruta de acción para la política pública nacional en materia de desaparición forzada	X	X			X		
	30	2011	1	Página web sobre investigaciones criminales	X	X	X	X			
9. Panamá	31	2017	3	Observatorio Ciudadano Anticorrupción	X		X				
	32	2015	2	Desarrollar una propuesta para establecer mecanismos de participación en la elección de jueces, magistrados y fiscales	X		X				
10. Paraguay	33	2012	1	Servicio de información (e-legal)	X			X			
11. Perú	34	2015	2	Institucionalizar y fomentar la participación de los ciudadanos en los acuerdos plenarios de la Corte Suprema de la República			X				
	35	2012	1	Acuerdos plenarios supremos			X				
	36	2012	1	Subsistema especializado en delitos de corrupción		X					
12. Estados Unidos	37	2015	3	Construir comunidades más seguras y fuertes a través de datos abiertos de la policía	X	X				X	
	38	2015	3	Ampliar el acceso a la justicia para promover programas federales			X		X		
13. Uruguay	39	2016	3	Transparencia de información estadística del Poder Judicial	X	X					
	40	2016	3	Proceso para canalizar demanda de información del Poder Judicial	X		X				

Fuente: Selección de países de América, con base en Elena, Sandra, "Annex: Open justice commitments", en *Opening justice: Access to justice, open judiciaries, and legal empowerment through the Open Government Partnership*, *Op. Cit.*, pp. 42-47.

En el periodo en estudio, de los 40 compromisos nacionales en justicia abierta sobresale que 32 de ellos incorporan medidas de robustecimiento de la transparencia en el sistema de justicia; 23 compromisos proponen medidas concretas para fomentar la participación ciudadana sobre distintas áreas de justicia (por ej., en nombramientos de jueces u observatorios anticorrupción); 16 compromisos incorporan medidas sobre el uso de tecnologías para apoyar la apertura de la información y fomentar la participación ciudadana, y en 15

compromisos se hacen cargo de impulsar la rendición de cuentas, por ejemplo para combatir la corrupción y alentar la integridad pública de los jueces. Además, con base en los temas principales de atención de los 40 compromisos en comento, se puede señalar que 6 de ellos le dan prioridad a robustecer el derecho de acceso a la justicia, otros 2 compromisos tienen el objetivo de robustecer los datos abiertos judiciales y sólo uno de ellos toma como prioridad combatir la violencia contra las mujeres en el ámbito de la justicia.

De 2011 a 2017, México ha implementado tres Planes de Acción Nacionales, y su agenda de justicia abierta ha consistido básicamente en el incremento de transparencia de información sobre incidencia delictiva en el país, la creación de un registro de búsqueda y localización de personas detenidas (con el objetivo de garantizar el principio de presunción de inocencia), el mejoramiento de la base de datos de personas desaparecidas, así como el impulso de una política nacional en materia de desaparición forzada.¹⁹² Por su parte, la SCJN, en colaboración con el CJF y el TEPJF, realizó en 2015 el Seminario Internacional de Transparencia Judicial “El Nuevo Modelo de Acceso a la Información y Justicia Abierta”¹⁹³, con el objeto de discutir los alcances teóricos y conceptuales de este nuevo compromiso con la transparencia; sin embargo, es hasta 2018 que en los Informes Anuales de la SCJN aparece con precisión la mención sobre la construcción de un modelo de justicia abierta en el país, con base en el robustecimiento de los mecanismos de transparencia y acceso a la información en el poder judicial, en beneficio de la legitimidad de las instituciones judiciales en un marco de rendición de cuentas.¹⁹⁴

¹⁹² Los Planes de Acción Nacionales de México se pueden consultar en: <http://gobabiertomx.org/>

¹⁹³ SCJN, Informe Anual de Labores 2015, México, SCJN, 2015, p. 23.

¹⁹⁴ SCJN, Informe Anual de Labores 2018, México, SCJN, 2018, pp. 32-33.

Capítulo 3.

El régimen jurídico de la transparencia en el Poder Judicial Federal de México

En los capítulos tercero y cuarto se desarrolla un estudio y análisis sobre la transparencia en el poder judicial federal de México. Este capítulo cuarto comienza a delinear el régimen jurídico, entendido como el “conjunto de normas por las que se rige una institución, una entidad o una actividad”¹⁹⁵, de la transparencia y el derecho de acceso a la información pública en el ámbito del poder judicial federal mexicano, especialmente en la SCJN, centrando la atención en sus antecedentes, los primeros pasos del modelo de transparencia y sus desarrollos normativos.

3.1 Instrumentos de apertura de la información

Este trabajo toma como punto de partida la Constitución Federal de 1857 porque es la Constitución que diseña de manera precisa y completa un modelo de Estado de derecho liberal: por un lado, a la luz de la Constitución de 1824, se mantiene el principio de división de poderes, por el cual en un Estado de derecho hay tres clases de poderes (legislativo, ejecutivo y judicial) que cumplen con una función estatal; y, por otro lado, se establece un catálogo de derechos humanos individuales establecidos en la Constitución y hay un instrumento eficaz de garantía de dichos derechos: el juicio de amparo.¹⁹⁶

La conceptualización del Estado de derecho decimonónico, según Luigi Ferrajoli, es de un estado legislativo de derecho el cual conlleva el “principio de legalidad”, es decir, el “monopolio estatal de la producción jurídica” que da “fundamento a todo el complejo de garantías: desde la certeza del derecho a la igualdad ante la ley y la libertad frente a la arbitrariedad.”¹⁹⁷ En palabras de Hans

¹⁹⁵ Voz “régimen jurídico” en Diccionario de la lengua española, *Op. Cit.*

¹⁹⁶ *Cfr.* Pantoja, David, “La Constitución de 1857 y su interludio parlamentario”, en Historia mexicana, volumen LVIII, número 4, abril – junio 2008.

¹⁹⁷ Ferrajoli, Luigi, “Pasado y futuro del Estado de derecho”, en Revista internacional de filosofía política, Núm. 17, 2001, p. 33.

Kelsen, este principio de legalidad quiere decir que el Estado “solamente puede hacer lo que el orden jurídico le autoriza a realizar”.¹⁹⁸

Conforme al procedimiento de formación de leyes establecido en la Constitución, por el cual el Congreso es el encargado de discutir y aprobar las leyes, y el titular del Poder Ejecutivo de “promulgar y ejecutar las leyes expedidas por el Congreso”¹⁹⁹, aparece un vínculo preciso entre el principio de legalidad y el principio de publicidad, en tanto que las acciones estatales, en este caso las leyes, deben ser promulgadas con el objeto de hacerlas obligatorias y eficaces.

En la sección de los derechos del hombre se dispone que “nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento”²⁰⁰, lo cual atañe directamente al ámbito del poder judicial; además, se señala que el acusado tiene derecho a “que se le faciliten los datos que necesite y consten en el proceso, para preparar sus descargos.”²⁰¹ Es decir, los ciudadanos tienen el derecho a solicitar información que tenga el objeto de proveerlos de una defensa adecuada en un proceso jurisdiccional.

Además, no sólo en bajo estas circunstancias se puede solicitar información al Estado desde una perspectiva estrictamente individual; en la Constitución en comento se establece como una prerrogativa del ciudadano “ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición”.²⁰² Este derecho, según José Ramón Cossío, permite “la obtención individual de información y, con ello, transparentar respecto del individuo solicitante la información contenida en los archivos públicos”²⁰³. Si bien el principal inconveniente para el ejercicio de este derecho es que el ciudadano debe demostrar un interés jurídico legítimo sobre la información

¹⁹⁸ Kelsen, Hans, *Teoría general del Derecho y del Estado*, 3ª ed., México, UNAM, 2008, p. 277.

¹⁹⁹ Art. 85, fracción I de la *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857*, 5 de febrero de 1857, www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1857.pdf

²⁰⁰ *Ibid.*, Art. 16.

²⁰¹ *Ibid.*, Art. 20, fracción 4ª.

²⁰² *Ibid.*, Art. 35, fracción V.

²⁰³ Cossío, José Ramón, “¿Es la transparencia una condición del Estado de Derecho?”, *Op. Cit.* p. 43.

solicitada, se puede considerar como un antecedente del derecho de acceso a la información.

En el caso del poder judicial, en el marco de la Constitución de 1857, el presidente de la República Benito Juárez ordenó la creación del Semanario Judicial de la Federación (SJF), por decreto del 8 de diciembre de 1870, como órgano de difusión del poder judicial federal²⁰⁴, en el cual se publican desde entonces, con algunas interrupciones históricas, las resoluciones y tesis jurisprudenciales de todos los tribunales federales, incluida la SCJN.

La relevancia histórica de este órgano de difusión es que se trata del instrumento de apertura de información jurisdiccional de más larga data en la historia de México, a través del cual los ciudadanos tienen la posibilidad de “prever el posible resultado de asuntos similares a los que se hayan resuelto en el pasado”²⁰⁵, contar con “certeza respecto de los criterios con base en los cuales se dará resolución a un conflicto jurisdiccional”²⁰⁶ y tener seguridad jurídica sobre el modo de interpretación y aplicación del orden normativo.

3.1.1. La Constitución de 1917

El Poder Judicial de la Federación, según lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, se deposita en una Suprema Corte de Justicia y en Tribunales de Circuito y de Distrito cuyo número y atribuciones fijará la ley.²⁰⁷ Este diseño institucional propio de una forma de Estado Federal, como lo identificó Emilio Rabasa, implica que los distintos tipos de tribunales pueden resolver un conflicto jurisdiccional en última instancia; es decir,

²⁰⁴ PJF, “Noticia histórica de la publicación y difusión de la jurisprudencia”, <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/wfContenido.aspx?control=Contenidos/ucNoticia&file=NoticiaHistorica&Info4=Info4>

²⁰⁵ Moreno, Ileana, “El Poder Judicial inicia su 10ª época... ¿qué significa eso?”, Nexos. El juego de la Suprema Corte, México, 19 de septiembre de 2011, <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?tag=semanario-judicial-de-la-federacion>

²⁰⁶ *Idem*.

²⁰⁷ Art. 94, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Diario Oficial de la Federación, 5 de febrero de 1917, www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1917.pdf

la lógica del poder judicial federal es distinta a la de los otros poderes públicos.²⁰⁸ Los diputados constituyentes de 1917 mantuvieron la concepción y diseño de la SCJN como el órgano de mayor jerarquía del poder judicial, con facultades para ser la última instancia de interpretación de la Constitución y de las leyes en el país.

En cuanto a las principales competencias de los tribunales de la Federación se establece que éstos resolverán toda controversia que se suscite:

- I. Por leyes o actos de la autoridad que viole las garantías individuales;
- II. Por leyes o actos de autoridad que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados.
- III. Por leyes o actos de la autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal.”²⁰⁹

El instrumento procesal para dar seguimiento y resolución a estas controversias es el juicio de amparo, cuyo desarrollo histórico se basó en “que la sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.”²¹⁰ En el siglo XX, esta base también conocida como “fórmula Otero” demuestra el carácter estrictamente individual de los derechos y sus garantías (hasta antes de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011); y, asimismo, que el papel principal de los tribunales era aplicar la ley en la resolución de controversias entre particulares.

La relevancia histórica en México del juicio de amparo es tal que el Poder Judicial Federal del siglo XX no se puede entender sin su vinculación estrecha con

²⁰⁸ Rabasa, Emilio, La constitución y la dictadura. Estudio sobre la organización política de México, 10ª ed., México, Porrúa, 2006.

²⁰⁹ Art. 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Op. Cit.*, En el art. 104 se agregan otras competencias de los tribunales federales como conocer de todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento de leyes federales; de todas las controversias que versen sobre derecho marítimo; de aquéllas en que la Federación fuese parte; entre otras.

²¹⁰ *Ibid.*, Art. 107.

el juicio de amparo,²¹¹ pues en este instrumento se ha visto desde entonces un valladar de protección de los derechos fundamentales y un dique contra los abusos de autoridad.

En la Constitución de 1917 se estableció que la SCJN se integraría por once ministros y funcionaría siempre en tribunal pleno²¹²; mandando que sus audiencias serían públicas “excepción hecha de los casos en que la moral o el interés público así lo exigieren”²¹³; a partir de 1923 los ministros electos gozarían de inamovilidad judicial; se apuntan requisitos específicos para ser electo ministro (como poseer título profesional de abogado²¹⁴); y la elección de los ministros se haría por el Congreso de la Unión en funciones de Colegio Electoral, con candidatos previamente propuestos por las legislaturas locales.²¹⁵ Se establece que las competencias exclusivas de la SCJN son las controversias constitucionales, las controversias en las que la Federación fuese parte²¹⁶ y dirimir las competencias entre tribunales de distintas jurisdicciones²¹⁷; en el mismo sentido, se le otorga la “facultad de investigación” para averiguar “hechos que constituyan la violación grave de alguna garantía individual, o la violación del voto público o algún otro delito castigado por la ley federal.”²¹⁸ Adicionalmente, el legislador mandató a la Corte a ser responsable de nombramientos de jueces y magistrados supernumerarios donde fuera necesario “a fin de obtener que la Administración de Justicia sea pronta y expedita”.²¹⁹

La nota a destacar es que en la Constitución de 1917 se establece que las sesiones del pleno de la SCJN sean públicas, excepto en los casos contemplados en las propias disposiciones constitucionales; con este diseño institucional se tiene

²¹¹ *Cfr.*, Cabrera, Lucio, El Poder Judicial Federal Mexicano y el Constituyente de 1917, 1ª ed., México, UNAM, 1968, p. 6.

²¹² Art. 94, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Op. Cit.*

²¹³ *Idem.*

²¹⁴ *Ibid.*, Art 95.

²¹⁵ *Ibid.*, Art. 96.

²¹⁶ *Ibid.*, Art. 105, con el término “controversia constitucional” se alude a “las controversias que se susciten entre dos o más estados, entre los Poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos, y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados.”

²¹⁷ *Ibid.*, Art 106.

²¹⁸ *Ibid.*, Art. 97.

²¹⁹ *Idem.*

una regla precisa de apertura del máximo tribunal del país, que sumado al SJF, dan cuenta de las primeras medidas de apertura de información en el poder judicial.

3.1.2 La reforma constitucional al artículo 6º de 1977 y su interpretación por la SCJN

La Constitución de 1917 establece en el artículo 6º la libertad de expresión como una de las garantías individuales (a partir de 2011 llamados derechos humanos),²²⁰ que a la letra señala “la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público.”²²¹ Aunque en este momento histórico no aparece en el texto constitucional alguna referencia al derecho a buscar y recibir informaciones, conviene destacar que es en este artículo donde tiene lugar el desarrollo constitucional del derecho de acceso a la información, porque esto indica que hay una estrecha vinculación entre el régimen democrático, la libertad de expresión y el derecho a la información.

En 1977 se reformó por primera vez el artículo 6 constitucional, en el marco de la reforma política que a la postre desencadenaría un proceso de apertura y consolidación democrática, con la cual se adicionó a dicho artículo que “el derecho a la información será garantizado por el Estado”.²²² El objeto de este derecho, según la exposición de motivos del decreto de reforma, no era establecer una garantía individual, sino una garantía social cuya titularidad correspondía a los partidos políticos como condición del juego electoral democrático, lo cual era

²²⁰ Con la reforma constitucional de 2011, la denominación cambió de garantías individuales a derechos humanos. Véase “DECRETO por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, México, Diario Oficial de la Federación, 10 de junio de 2011, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011

²²¹ Art. 6, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Op. Cit.*

²²² “DECRETO que reforma y adiciona los artículos 6, 41, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97, y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, México, Diario Oficial de la Federación, 6 de diciembre de 1977, www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_086_06dic77_ima.pdf

“básico para el mejoramiento de una conciencia ciudadana (...) más enterada, vigorosa y analítica.”²²³

Merced a que la frase adicionada al artículo 6 constitucional no tuvo un desarrollo normativo en leyes secundarias, tuvo lugar “un largo debate sobre su significado, en particular sobre sus consecuencias para la regulación de los medios de comunicación, (...) [y] pocos entendieron que una de sus implicaciones era que establecía el derecho de los ciudadanos a conocer la información generada por las autoridades.”²²⁴

En 1992 la segunda sala de la SCJN se pronunció acerca del derecho a la información, a propósito de un recurso de revisión presentado por un particular (Ignacio Burgoa) contra una resolución de un juez de distrito confirmando la negación de acceso a la información sobre el monto de la deuda externa en el sexenio de López Portillo, solicitada a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).²²⁵ La Corte señaló que:

[...] el derecho a la información es una garantía social, correlativa a la libertad de expresión, que se instituyó con motivo de la llamada “reforma política”, y que consiste en que el Estado permita el que, a través de los diversos medios de comunicación, se manifieste de manera regular la diversidad de opiniones de los partidos políticos; que la definición precisa del derecho a la información queda a la legislación secundaria, y que no se pretendió establecer una garantía individual consistente en que cualquier gobernado, en el momento en que lo estime oportuno, solicite y obtenga de órganos del Estado determinada información.²²⁶

La SCJN confirmó lo expuesto por la exposición de motivos de la reforma: el derecho a la información era una prerrogativa de los partidos políticos y no una

²²³ *Idem*.

²²⁴ López Ayllón, Sergio, “El acceso a la información como un derecho fundamental...”, *Op. Cit.*, p. 12.

²²⁵ Véase la narración del caso en Cossío, José Ramón, “El derecho a la información en las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de México”, en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, México, México, IJ-UNAM, 2002, pp. 307 y 308.

²²⁶ “INFORMACIÓN. DERECHO A LA, ESTABLECIDO POR EL ARTÍCULO 6°. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”, México, *Semanario Judicial de la Federación*, octava época, segunda sala, tomo X, agosto de 1992, p. 44.

garantía individual que permitiera a los ciudadanos solicitar información a los poderes y órganos del Estado.

Cuatro años después, en 1996, en el fallo sobre el caso Aguas Blancas, en ejercicio de la facultad de investigación solicitada por el Presidente de la República, para investigar violaciones graves a las garantías individuales, la SCJN matizó su postura respecto al derecho a la información, al señalar que:

“si las autoridades públicas (...) al entregar a la comunidad una información manipulada, incompleta, condicionada a intereses de grupos o personas, que (...) vede la posibilidad de conocer la verdad para poder participar libremente en la formación de la voluntad general, incurren en violación grave a las garantías individuales en términos del artículo 97 constitucional.”²²⁷

A decir de José Ramón Cossío, esta resolución significó que si bien el derecho a la información “no termina por ser una garantía individual, ni se la relaciona con una acción o exigibilidad individual, (...) sí se estima que las autoridades están obligadas a proporcionar a la ciudadanía la información que produzcan”.²²⁸

Es hasta el año 2000 cuando el pleno de la SCJN en la resolución del juicio de amparo en revisión 3008/98 reconoce expresamente que el derecho a la información también es una garantía individual:

“[...] A través de otros casos, resueltos tanto en la Segunda Sala (AR. 3137/98, fallado el 2 de diciembre de 1999), la Suprema Corte ha ampliado la comprensión de ese derecho entendiéndolo, también, como garantía individual, limitada como es lógico, por los intereses nacionales y los de la sociedad, así como por el respeto a los derechos de tercero. [En el entendido que] el derecho a la información obliga al Estado no solamente a informar sino a asegurar que todo individuo sea enterado de algún suceso de carácter público y de interés general, por lo que ese derecho

²²⁷ “GARANTÍAS INDIVIDUALES (DERECHO A LA INFORMACIÓN). VIOLACIÓN GRAVES PREVISTA EN EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 97 CONSTITUCIONAL. LA CONFIGURA EL INTENTO DE LOGRAR LA IMPUNIDAD DE LAS AUTORIDADES QUE ACTUAN DENTRO DE UNA CULTURA DEL ENGAÑO, DE LA MAQUINACIÓN Y DEL OCULTAMIENTO, POR INFRINGIR EL ARTÍCULO 6° CONSTITUCIONAL”, México, Semanario Judicial de la Federación, novena época, pleno, tomo iii, junio de 1996, p. 513.

²²⁸ Cossío, José Ramón, “El derecho a la información en las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de México”, *Op. Cit.*, p. 315.

fundamental se traduce en una obligación que corre a cargo de las personas físicas y morales.”²²⁹

Si bien este pronunciamiento no implicó ninguna interpretación constitucional de los alcances del derecho a la información como garantía individual, ni el mandato de establecer instrumentos para posibilitar el acceso a la información pública, se trata de señales institucionales claras y precisas de la configuración de un nuevo derecho en el orden jurídico mexicano.

3.1.3 Las reformas constitucionales en materia judicial (1994 y 2011)

Durante la mayor parte del siglo XX, el poder judicial mexicano desempeñó el papel de un órgano del Estado, autónomo respecto a los poderes legislativo y ejecutivo, encargado de ejercer la función jurisdiccional en la resolución de conflictos entre particulares; pero sin mayor relevancia política porque se reducía a ser aplicador estricto de la ley.²³⁰

Las constituciones escritas, como señala Hans Kelsen, distribuyen las competencias de carácter político entre los poderes legislativo y ejecutivo²³¹, porque ellos son los encargados de integrar la representación política, de elaborar las leyes, de ejecutar las políticas públicas, etc., es decir, de poner en movimiento el entramado institucional; mientras que al poder judicial le corresponde conservar dicho orden, defender los derechos de todos, vigilar las fronteras de las competencias de los órganos del Estado, lo cual sólo puede ser posible desde una posición independiente, autónoma y, ahora diríamos, transparente.

Si bien el proceso de cambio institucional en México ha tenido como bandera de lucha procesos electorales imparciales y limpios²³², tocante a la integración de la representación política en los congresos y selección de los

²²⁹ “DERECHO A LA INFORMACIÓN. LA SUPREMA CORTE INTERPRETÓ ORIGINALMENTE EL ARTÍCULO 6° CONSTITUCIONAL COMO GARANTÍA DE PARTIDOS POLÍTICOS, AMPLIANDO POSTERIORMENTE ESE CONCEPTO A GARANTÍA INDIVIDUAL Y A OBLIGACIÓN DEL ESTADO A INFORMAR VERAZMENTE”, México, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Pleno, novena época, Tomo XI, abril de 2000, p. 72.

²³⁰ *Cfr.*, Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, *Op. Cit.*, p. 151.

²³¹ Kelsen, Hans, *¿Quién debe ser el defensor de la constitución?*, *Op. Cit.*, pp. 18-19.

²³² *Cfr.* Merino, Mauricio, *La transición votada*, 1ª ed., México, FCE, 2003.

titulares de los poderes ejecutivos, a la par se desencadenó un proceso de transformación en el ámbito del poder judicial para adaptarse al contexto democrático.²³³

La reforma constitucional de 1994 implicó cambios importantes en el poder judicial en cuanto a su estructura orgánica y a su órbita de competencias. El cambio más profundo se aprecia en el propósito de configurar a la SCJN como un auténtico tribunal constitucional²³⁴ con competencias para realizar el control de la constitucionalidad de las leyes y de los actos de autoridad, así como en la creación del Consejo de la Judicatura Federal (CJF) como órgano encargado de las tareas administrativas y de gobierno del poder judicial.²³⁵

La SCJN, a partir de 1994, está integrada por once ministros (jueces constitucionales), los cuales deben cumplir requisitos especiales como contar con título de abogado con antigüedad de diez años y no haber desempeñado un cargo político el año previo a su designación; un periodo de funciones de 15 años; sus nombramientos son escalonados y se eligen a través de un método de colaboración entre poderes: el presidente de la República propone una terna de candidatos y el Senado elige a uno de ellos a través de una mayoría calificada.²³⁶ Asimismo, la SCJN seguirá conociendo y resolviendo las controversias constitucionales, ahora robustecidas en tanto se legitimaron a más órganos del Estado para plantear dichas controversias ante la Corte. Se crearon las acciones de inconstitucionalidad para permitir a las minorías legislativas solicitar la revisión de constitucionalidad de una ley ante la SCJN, lo cual se encuentra en el corazón

²³³ Una historia sintetizada de las reformas constitucionales al poder judicial en el siglo XX se pueden consultar en Cossío, José Ramón, La teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia, 1ª ed., México, Fontamara, 2002.

²³⁴ Un Tribunal Constitucional, según Fix Zamudio, es un organismo judicial especializado en la solución de los conflictos que surgen de la aplicación directa de las disposiciones de carácter constitucional. Voz "Tribunales constitucionales" en Enciclopedia Jurídica Mexicana, 1ª ed., Tomo VI, México, UNAM-Porrúa, 2002.

²³⁵ "Decreto mediante el cual se declaran reformados los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación", México, Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1994, www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_133_31dic94_ima.pdf

²³⁶ *Idem*.

de los cambios de esta reforma: la Corte a través del control de la constitucionalidad puede pronunciarse si una ley, discutida y aprobada por el poder legislativo (federal o local), cumple con los requisitos y contenidos constitucionales, pues cuando no es así, la puede invalidar. Y, por supuesto, se robusteció el juicio de amparo para que la SCJN sólo conozca los casos que impliquen una cuestión constitucional.

Si bien, en el marco de la reforma de 1994 no se discutió el tema de la transparencia, en la medida que se le dio continuidad al SJF, es evidente que merced a las importantes funciones que desempeña, hay un interés legítimo por conocer la información sobre el ejercicio de las facultades de la SCJN, sus resoluciones finales, sus discusiones y sus procesos de toma de decisiones.

El CJF estaría integrado por 7 miembros, de los cuales uno es el presidente de la SCJN, un magistrado de los tribunales colegiados de circuito, un magistrado de los tribunales unitarios de circuito, un juez de distrito, dos consejeros designados por el Senado y uno designado por el Presidente. Sus competencias básicamente son de carácter administrativo: cuestiones relativas a la carrera judicial (nombramiento, adscripción, promoción y remoción de jueces y magistrados), determinación del número de los órganos del poder judicial y distribución de las cargas de trabajo, vigilancia de las conductas de los servidores públicos, elaboración del proyecto presupuestal del poder judicial²³⁷, entre otras; todas estas funciones se excluyen del ámbito de la SCJN en tanto que el órgano de mayor jerarquía no debe estar subordinado a ningún otro órgano interno o externo al poder judicial.

En el contexto de esta reforma constitucional se encuentra el ascenso de la pluralidad política en los poderes legislativos del país y el incremento de la conflictividad política, misma que ya no podría ser resuelta exclusivamente por

²³⁷ Poder Judicial de la Federación, “Índice del Proceso Legislativo correspondiente a la Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994”, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 5 de febrero de 1917 (compilación cronológica de sus modificaciones), www.sitios.scjn.gob.mx/constitucion1917-2017/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/procLeg/133%20-%2031%20DIC%201994.pdf

cauces políticos, sino que era un imperativo fortalecer a la SCJN como defensora de la Constitución, como árbitro de la política y del federalismo. Con esto se anunciaba una nueva época en los caminos de la justicia en México.

En 2011 el sistema jurídico mexicano incorporó un cambio esencial en la forma de conceptualizar y garantizar los derechos humanos; se trata de la reforma constitucional al artículo 1º, por el cual: 1. Se modifica la denominación de “garantías individuales” por la de “derechos humanos”, y éstos no los otorga la Constitución, sino que los reconoce; 2. No sólo se garantizan los derechos humanos plasmados en la Constitución, sino también aquéllos reconocidos por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte; 3. Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán “favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia” (también llamado principio pro persona); 4. Las autoridades tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos; 5. Los principios que aplican en el ámbito de los derechos humanos son: universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.²³⁸

En tanto que el derecho de acceso a la información es un derecho fundamental, cuyo marco de entendimiento se circunscribe a los mandatos constitucionales establecidos en la reforma de 2011, conviene señalar en qué consisten los cuatro principios de los derechos humanos: 1) universalidad, se trata de derechos inherentes a todos y siempre están con la persona; 2) interdependencia e indivisibilidad, los derechos humanos no son elementos aislados, sino que se complementan, potencian y refuerzan recíprocamente; en este entendido deben ser promocionados, aplicados y protegidos; 3) progresividad, consiste en el compromiso estatal de lograr paulatinamente la plena efectividad de los derechos humanos en función de los recursos materiales disponibles para ello.²³⁹

²³⁸ Véase “Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Op. Cit.*

²³⁹ “PRINCIPIOS DE UNIVERSALIDAD, INTERDEPENDENCIA, INDIVISIBILIDAD Y PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. EN QUÉ CONSISTEN.”, México, Semanario

Esta reforma de 2011 es fundamental porque el mandato es preciso para todas las autoridades del Estado respecto a su modo de proceder y cumplir sus funciones, en tanto que tienen la obligación transversal en todos sus ámbitos de actuación de “inscribirse en una labor (...) con perspectiva de derechos fundamentales”²⁴⁰, es decir, el centro de gravedad y de legitimidad de todo el entramado institucional son los derechos humanos fundamentales.

La otra cara de la reforma constitucional en materia de derechos humanos es la correspondiente al juicio de amparo de 6 de junio de 2011, es decir, al instrumento por excelencia de protección de los derechos fundamentales en México. La renovación del amparo es notable en tanto este instrumento jurídico se ajustó para: 1) permitir la protección no sólo de los derechos humanos reconocidos en la Constitución nacional, sino también los contenidos en los tratados internacionales de los que México es parte; 2) atacar no sólo acciones de las autoridades que violenten derechos, sino también sus omisiones; 3) bajo ciertos requisitos los efectos de un amparo puedan ser *erga omnes*, es decir, llevar a una “declaratoria general de inconstitucionalidad”; 4) comprobar sólo un “interés legítimo” (y no como antes, un interés jurídico) para solicitar un amparo, y con esto estar en posibilidades de exigir la protección de derechos colectivos o difusos (como el derecho a un medio ambiente limpio).²⁴¹

3.2. La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de 2002

La primera Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de México (LFT) se publicó el 11 de junio de 2002. La fecha de publicación de esta ley es reveladora del estado de los procesos democratizadores del país. Primero, las reformas de más de dos décadas en

Judicial de la Federación y su Gaceta, Tribunales Colegiados de Circuito, Décima Época, Libro XIX, abril de 2013, p. 2254.

²⁴⁰ Murayama, Ciro, “Nota introductoria”, en Salazar, Pedro, (coord.), La reforma constitucional sobre derechos humanos. Una guía conceptual, 1ª ed., México, Senado de la República, Instituto Belisario Domínguez, 2014, p. 11.

²⁴¹ Cfr. Redacción Nexos, “¿Por qué es relevante la reforma constitucional del juicio de amparo?”, Nexos. El juego de la Corte, México, 7 de junio de 2011, <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=1240>

materia electoral mostraron el arribo de la pluralidad política en los órganos de representación política (cuyo momento memorable fue la integración de la Cámara de Diputados de 1997 cuando ningún partido política alcanzó la mayoría calificada) y en la alternancia del partido político en el gobierno del año 2000. Es lógico que ante estos avances democráticos de elecciones imparciales y libres apareciera la exigencia de información sobre lo que hace el gobierno, las decisiones que toma, los recursos que ejecuta, etc.

Con la discusión y aprobación de la LFT, no sólo se estaba ante la presencia de un mecanismo para acceder a la información gubernamental, sino ante el reconocimiento de un derecho de las personas que, en el fondo, mandata la apertura de la información del Estado, reconoce que la titularidad de la información no corresponde a los funcionarios públicos sino a las personas y que sólo por razones legítimas pueden existir secretos en democracia. En palabras de López Ayllón “esta ley creó los procedimientos y las instituciones para permitir que, a nivel federal, cualquier persona pudiera presentar una solicitud de acceso a la información y las autoridades estuvieran obligadas a responderla en el plazo de un mes.”²⁴²

Los estándares de esta primera ley en materia de transparencia eran: 1) universo amplio de sujetos obligados (los poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos); 2) un catálogo de obligaciones de transparencia o esquema de publicación de la información (por ej., las remuneraciones de los servidores públicos, presupuesto asignado y ejecutado, etc.); 3) definición en ley de las limitaciones al acceso a la información por motivos de interés público (información reservada), hasta por un periodo de 12 años, o por interés privado (información confidencial); 4) acceso gratuito (excepto el costo de reproducción de la información y/o el envío); 5) el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) como órgano garante (con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión) del acceso a la información de las dependencias y entidades del poder

²⁴² López Ayllón, Sergio, “El acceso a la información como un derecho fundamental...”, *Op. Cit.* p. 13.

ejecutivo; 6) establecimiento del procedimiento de acceso (solicitud de información); 7) obligación de la autoridad de contestar la solicitud de información en un plazo determinado (20 días); 8) establecimiento del procedimiento del recurso de revisión ante el IFAI y plazos fijos de resolución; 9) definitividad de las resoluciones del IFAI para las dependencias, pero garantizando el derecho de las personas a impugnar dichas resoluciones ante el poder judicial; 10) catálogo de responsabilidades y sanciones ante el incumplimiento de la ley.²⁴³

En síntesis, esta LFT estableció el primer marco jurídico especializado, con procedimientos y mecanismos precisos para garantizar el derecho de acceso a la información en México; no se trató de enunciados normativos abstractos como en 1977, sino de mecanismos e instrumentos concretos, medibles y al alcance de cualquier interesado en obtener información de las autoridades federales.

3.2.1 El poder judicial como sujeto obligado de la transparencia

El Poder Judicial de la Federación está sujeto a cumplir obligaciones de transparencia desde la entrada en vigor de la LFT de 2002; desde entonces estuvo obligado a cumplir obligaciones de transparencia comunes (como es la información sobre su marco normativo y presupuesto asignado y ejercido) y a cumplir una obligación de carácter específico: “las sentencias que hayan causado estado o ejecutoria”²⁴⁴. Los antecedentes de ésta son los artículos 195 y 197-B de la Ley de Amparo en ese momento vigente, los cuales mandaban “la obligación de publicar los criterios jurisprudenciales, las ejecutorias de amparo y los votos particulares a través del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.”²⁴⁵

Los sujetos obligados contemplados en la LFT no se circunscribieron al poder ejecutivo, sino que también a los otros Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos y cualquier otra entidad federal, porque el objetivo era la apertura de la información en posesión del Estado. Asimismo, en esta ley se

²⁴³ Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, México, Diario Oficial de la Federación, 11 de junio de 2002, www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=727870&fecha=11/06/2002

²⁴⁴ *Ibid.*, Art. 8.

²⁴⁵ SCJN, Informe Anual de Labores 2003, México, SCJN, 2003, p. 233.

establecieron con precisión los procedimientos de solicitud y garantía del derecho de acceso a la información en el poder ejecutivo, y facultó a los demás sujetos obligados para establecer “mediante reglamentos o acuerdos de carácter general, los órganos, criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a los particulares el acceso a la información, de conformidad con los principios y plazos establecidos en esta Ley.”²⁴⁶ En el caso del poder judicial de la federación la reglamentación del acceso a la información es facultad de la SCJN, el CJF y la Comisión de Administración del Tribunal Federal Electoral.

Esta disposición normativa posibilitó diferentes alcances de la transparencia en distintos ámbitos del poder público, según donde las personas ejercieran este derecho²⁴⁷; los desarrollos normativos reglamentarios se caracterizaron por su pluralidad, en la medida que la información pública que maneja cada poder público es distinta y su gestión y acceso requieren disposiciones a la medida.

Por su parte, la existencia del IFAI para garantizar la transparencia del poder ejecutivo pronto mostró ser un modelo institucional más robusto que cualquier otro mecanismo de garantía establecido en los otros sujetos obligados.

3.2.2 Reglamento de la SCJN y del CJF

El primer reglamento expedido por la SCJN con el objeto de implementar las disposiciones de la LFT en el ámbito judicial, corresponde al acuerdo 09/2003 del 27 de mayo de 2003; el cual a su vez se complementó y detalló con “los lineamiento de la comisión de transparencia y acceso a la información pública de la SCJN, relativos a la organización, catalogación, clasificación y conservación de la documentación de este alto tribunal” emitidos el 2 de junio de 2003.²⁴⁸

Los principales contenidos de este Acuerdo son: 1) la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (integrado por

²⁴⁶ Ley Federal de Transparencia..., *Op. Cit.*, Art. 61

²⁴⁷ Merino, Mauricio, “Muchas políticas y un solo derecho”, en López Ayllón, Sergio (coord.) Democracia, transparencia y constitución Propuestas para un debate necesario, 1ª ed., México, UNAM, IFAI, INFODF, 2008, pp127-140.

²⁴⁸ López-Ayllón, Sergio y Ricardo Salgado, “El poder judicial federal y la transparencia...”, *Op. Cit.*, p. 239.

los ministros de la SCJN del Comité de Gobierno y Administración) sería el órgano encargado de garantizar este derecho en la SCJN; con facultades para establecer los procedimientos de acceso a la información y resolver los recursos de revisión; 2) las obligaciones de transparencia a cumplirse serían las mandatadas en el artículo 7 de la LFT; 3) los requisitos para el acceso a la información serían completar un formato de solicitud y presentar un documento oficial de identificación, y se tendría un plazo fijo de respuesta (20 días); 4) se organizaría el archivo institucional de los documentos administrativos como obligación del Centro de Documentación y Análisis; 5) se protegerían los datos personales al publicarse las sentencias ejecutorias; 6) el Comité de Acceso a la Información (designado por la Comisión de Transparencia) sería la instancia coordinante de las unidades departamentales para el cumplimiento de la divulgación de la información señalada en la LFT, así como para revisar la clasificación de la información realizada por las unidades correspondientes; 7) el procedimiento del recurso de revisión contaría con un plazo fijo de respuesta (20 días).²⁴⁹

En este reglamento se perciben las reticencias de la SCJN para implementar la máxima publicidad de la información en su poder, porque: 1) mandata a cumplir sólo con las obligaciones de transparencia establecidas en Ley, sin mayores desarrollos normativos o exigencias superiores de apertura, acordes la naturaleza del poder judicial; 2) la facultad otorgada a la Comisión de Transparencia para establecer los criterios de clasificación de la información reservada y confidencial; y 3) a partir de la entrada en vigor de este Acuerdo, la reserva llana de los expedientes en materia penal o familiar por un plazo de doce años.

De manera paralela, el CJF emitió el Acuerdo 30/2003 “que establece los órganos, criterios y procedimientos institucionales para la transparencia y acceso a la información pública para este órgano del Poder Judicial de la Federación, los

²⁴⁹ SCJN, “Acuerdo número 9/2003 del veintisiete de mayo de dos mil tres, del Tribunal Pleno de la SCJN, que establece los órganos, criterios y procedimientos institucionales, para la Transparencia y Acceso a la Información Pública de este alto tribunal”, 27 de mayo de 2003, www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PJ/SCJN/Acuerdos/2003/AC-080.pdf

Tribunales de Circuito y los Juzgados de Distrito” de 12 de junio de 2003; cuyas disposiciones son casi iguales a las contenidas en el Acuerdo 9/2003 de la SCJN, con la salvedad de que su Comisión para la Transparencia estaría integrado por los Consejeros miembros de la Comisión de Vigilancia, Información y Evaluación del Consejo.²⁵⁰ El CJF tampoco se atrevió a llevar más lejos la exigencia de transparencia en los demás órganos del Poder Judicial Federal.

Poco después, en diciembre de 2003, a través del Acuerdo 13/2003, la SCJN hizo dos modificaciones al Acuerdo 9/2003 para especificar que en el caso de las sentencias ejecutorias de los Tribunales de Circuito o de los Juzgados de Distrito, los titulares de las Casas Jurídicas o del Centro Archivístico Judicial estaban facultados para expedir copias certificadas de dichas resoluciones; y en el caso de los expedientes en materia penal y familiar la reserva de los expedientes sería por un plazo de treinta y seis años.²⁵¹

3.2.3 Los estándares de transparencia en el Reglamento

El “Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental”²⁵² de 4 de abril de 2004, es el cuerpo normativo que sustentó los primeros pasos y consolidación de la transparencia en el poder judicial, ya que adaptó los contenidos normativos de la LFT de 2002 a la naturaleza orgánica y competencial del poder judicial.

Este reglamento se reformó una vez el 12 de diciembre de 2007, para ajustarlo a los cambios constitucionales en materia de derecho de acceso a la

²⁵⁰ CJF, “Acuerdo General 30/2003 del Pleno del CJF, que establece los órganos, criterios y procedimientos institucionales para la transparencia y acceso a la información pública para este órgano del Poder Judicial de la Federación, los Tribunales de Circuito y los Juzgados de Distrito”, México, Diario Oficial de la Federación, 12 de junio de 2003, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=694248&fecha=12/06/2003

²⁵¹ SCJN, “Acuerdo número 13/2003, de dos de diciembre de dos mil tres, del Tribunal Pleno de la SCJN, que modifica el diverso 9/2003”, México, 2 de diciembre de 2003, www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PJ/SCJN/Acuerdos/2003/AC-084.pdf

²⁵² Este reglamento se puede consultar en: www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PJ/SCJN/Reglamentos/REGLAMENTO%20DE%20LA%20SCJN%20Y%20CJF.pdf

información y protección de datos personales del mismo año. En los siguientes subapartados se retoman los principales contenidos normativos de dicho Reglamento de 2004 concordado con los cambios de 2007, pues bajo este marco normativo se desarrolló lo que aquí se denomina la primera etapa de la transparencia judicial (2004-2016).

En 2012 la SCJN identificó cinco avances notables de la transparencia judicial contemplados en su Reglamento en la materia: 1) Acceso inmediato a todas las resoluciones intermedias dictadas por los órganos del Poder Judicial de la Federación, sin esperar a que se emita la sentencia definitiva; 2) procedimiento sumario, es decir, si la información solicitada se encuentra en medios impresos o electrónicos de acceso público, se entrega inmediatamente; 3) tiempo de respuesta de una solicitud ordinaria de 15 días hábiles (en contraste con el plazo de 20 días establecido en la LFT); 4) consulta física de los expedientes *in situ*; y 5) publicación y actualización de la información pública en los portales de internet del poder judicial.²⁵³

3.2.4 Bases y principios del derecho de acceso a la información

En la parte medular de las medidas normativas implementadas en el Poder Judicial se encuentra los estándares en la materia de la LFT; se acataron las obligaciones mandatadas en la LFT y no se establecieron nuevas obligaciones de transparencia en el Reglamento, a pesar de que la Ley hacía potestativo de los sujetos obligados la publicación de “cualquier otra información que sea de utilidad o que se considere relevante”²⁵⁴, se respetó el principio de que sólo podía restringirse el acceso a la información conforme a las hipótesis establecidas en la LFT.

En 2007 un Tribunal Colegiado de Circuito señaló que de la LFT se desprendían los siguientes principios básicos: 1) el derecho de acceso es un

²⁵³ SCJN, Reglamento concordado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, y la interpretación jurisprudencial de ambos instrumentos, 1ª ed., México, SCJN, 2012, p. viii.

²⁵⁴ Ley Federal de Transparencia..., *Op. Cit.*, Art. 7, Fracción XVII.

derecho humano fundamental; 2) el proceso para acceder a la información pública deberá ser simple, rápido y gratuito o de bajo costo; 3) deberá estar sujeto a un sistema restringido de excepciones, las que sólo se aplicarán cuando exista el riesgo de daño sustancial a los intereses protegidos y cuando ese daño sea mayor que el interés público en general de tener acceso a la información; 4) la información de los Poderes de la Unión, órganos constitucionales autónomos, tribunales administrativos federales y cualquier otro órgano federal es pública y debe ser accesible para la sociedad, salvo que en los términos de la propia ley se demuestre en forma clara y debidamente sustentada que amerita clasificarse como reservada y confidencial; 5) el derecho de acceso a la información es universal.²⁵⁵

3.2.5 Obligaciones de transparencia y restricciones

En el Reglamento de Transparencia se establece que “la Suprema Corte y el Consejo pondrán a disposición del público la información que, en lo conducente, se precisa en el artículo 7 de la Ley [Federal de Transparencia]”²⁵⁶, especificando que la actualización de la información sería mensual.

En la LFT de 2002 se consideraban 17 obligaciones de transparencia comunes (aplicables al poder judicial), así como una obligación específica: la publicación de sentencias que hayan causado estado o ejecutoria. Las obligaciones de transparencia comunes eran: I) la estructura orgánica; II) las facultades de cada unidad administrativa; III) el directorio de servidores públicos; IV) la remuneración mensual por puesto; V) el domicilio de la unidad de enlace; VI) las metas y objetivos de las unidades administrativas; VII) los servicios que ofrecen; VIII) los trámites, requisitos y formatos; IX) La información sobre el presupuesto asignado y ejecutado; X) los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal; XI) los programas de subsidio y padrones de beneficiarios de

²⁵⁵ “TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES QUE RIGEN ESE DERECHO”, Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, octubre de 2007, p. 3345.

²⁵⁶ Art. 10, SCJN, *Reglamento concordado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación...*, *Op. Cit.*

programas sociales; XII) las concesiones, permisos o autorizaciones otorgados; XIII) las contrataciones (monto, proveedor, plazos de cumplimiento); XIV) el marco normativo aplicable; XV) los informes generados por el sujeto obligado; XVI) los mecanismos de participación ciudadana; y XVII) cualquier información de utilidad o relevante.²⁵⁷

A partir de 2003 se puede revisar en los informes anuales de la SCJN los esfuerzos por implementar la transparencia y el derecho de acceso a la información en posesión de este poder público; por ejemplo, la construcción de las unidades de enlace, el sistema de gestión de solicitudes, la página de internet con la información de transparencia, etc. En 2004 se señaló que “con motivo de la transparencia en el gasto público, se elaboraron informes de las adquisiciones de inmuebles de la SCJN”²⁵⁸ y se trabajaba también en el “desarrollo del proyecto de actualización de la Cédula de Datos Biográficos de los Servidores Públicos de este Alto Tribunal”²⁵⁹, con el objeto de implementar la transparencia.

En 2004, bajo la vigencia del Reglamento de Transparencia, la SCJN tramitó 594 solicitudes de acceso a la información, de las cuales en 470 solicitudes se proporcionó la información completa solicitada, en 7 se dio acceso parcial, en 2 se negó y en 3 se determinó que la información era inexistente.²⁶⁰ El resto de solicitudes (40) se reenviaron al CJF, por ser de su competencia, o estaban todavía en trámite al momento de la elaboración del informe.

En el primer índice de accesibilidad de la información judicial en internet elaborado por el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) en 2004²⁶¹, el Poder Judicial Federal de México obtuvo un 64% de cumplimiento en la

²⁵⁷ Art. 7, Ley Federal de Transparencia... *Op. Cit.*

²⁵⁸ SCJN, Informe Anual de Labores 2004, México, SCJN, 2004, p. 328.

²⁵⁹ *Ibid.*, p. 339.

²⁶⁰ *Ibid.*, p. 371.

²⁶¹ El cual medía 10 indicadores: 1) Existencia de página web; 2) Publicación y actualización de sentencias; 3) Publicación y actualización de reglamentos; 4) Publicación de estadísticas de causas ingresadas, resueltas y pendientes; 5) Publicación de agendas de Tribunales; 6) Publicación de recursos físicos y materiales con que cuentan los tribunales; 7) Presupuesto; 8) Salarios, antecedentes curriculares, patrimonio y temas disciplinarios de funcionarios relevantes; 9) Publicación de concursos y licitaciones para contrataciones; 10) Régimen de acceso y

apertura de su información, ocupando el cuarto lugar en el ranking de la región, sólo detrás de los poderes judiciales de Costa Rica (86%), Estados Unidos (80%) y Venezuela (69%), pero su vez, México estaba por encima de países como Brasil (63%), Argentina (60%) o Colombia (44%).²⁶²

Para la cuarta versión de este índice, publicado en 2008, aparecen por primera vez en anexos las fichas estadísticas sobre transparencia judicial por país. Para 2007 el poder judicial federal mexicano difundía en su portal el 75.3% de las sentencias ejecutorias, el 100% de los reglamentos, el 33% de las agendas de los tribunales, el 33% de los datos sobre recursos físicos y materiales, el 83.3% de la información sobre presupuesto, el 50% sobre salarios, antecedentes curriculares, patrimonio y temas disciplinarios de funcionarios relevantes, el 33% sobre publicación de concursos y licitaciones para contrataciones, el 33% sobre el régimen de acceso a la información; sólo en el indicador sobre publicación de estadísticas de causas ingresadas, resueltas y pendientes, el poder judicial aparecía en 0%.²⁶³

Por otro lado, en cuanto a la información reservada el Reglamento de Transparencia señaló que dicha información era aquella señalada en los artículos 13 y 14 de la LFT, y la información confidencial sería conforme a lo establecido en el artículo 18 de la misma Ley. Es decir, en razón de 11 hipótesis normativas se podría justificar la reserva de información: I) seguridad nacional, seguridad pública o defensa nacional; II) Relaciones internacionales; III) estabilidad financiera, económica o monetaria; IV) la que ponga en riesgo la vida, seguridad o salud de una persona; V) verificación del cumplimiento de las leyes, persecución de delitos, impartición de justicia, recaudación de contribuciones, estrategias procesales en procesos judiciales o administrativos; VI) la así considerada por disposición de una Ley; VII) secretos comercial, industrial, bancario, fiduciario; VIII) averiguaciones

centralización de la información. Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Índice de Accesibilidad a la Información Judicial en internet, primera versión, Santiago de Chile, CEJA, 2004, p. 4.

²⁶² *Ibid.*, p. 6.

²⁶³ Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Índice de Accesibilidad a la Información Judicial en internet, cuarta versión, Santiago de Chile, CEJA, 2008, p. 66.

previas; IX) expedientes judiciales que no hayan causado estado; X) procedimientos de responsabilidad administrativa que no hayan causado estado; XI) procesos deliberativos en tanto no se haya tomado la decisión definitiva.²⁶⁴

La información confidencial, según el artículo 18 de la LFT, era la entregada con tal carácter por los particulares a los sujetos obligados, así como los datos personales que identifican y hacen identificable a una persona, los cuales sólo pueden ser difundidos, distribuidos o comercializados con el consentimiento previo del individuo.

A propósito de esta distinción que hace la ley mexicana de transparencia entre información reservada y confidencial, conviene mencionar que si bien ambas tiene como efecto la protección de la información, “la información confidencial no se encuentra sujeta al principio de máxima publicidad, por lo que su protección debe entenderse en sentido amplio”²⁶⁵, es decir, en este tipo de información no hay un plazo determinado de reserva, sino que éste, en principio, no tiene fin; mientras que la reserva de información siempre está sujeta a un plazo determinado y agotadas las razones que justifican su reserva, la información será pública.

En términos generales, las limitaciones del derecho de acceso a la información de la LFT corresponden a las recomendadas por la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información²⁶⁶; por lo que se puede señalar que las restricciones establecidas en esta primera Ley de transparencia de México son básicas y su diseño normativo es coherente y robusto.

Además en el Reglamento de transparencia de la SCJN se establecen “los criterios de clasificación y conservación de la información reservada o confidencial”, con el objeto de garantizar y equilibrar de manera simultáneamente el derecho de acceso a la información, la transparencia y la protección de

²⁶⁴ Ley Federal de Transparencia... *Op. Cit.*, Artículos 13 y 14.

²⁶⁵ Cossío Díaz, José Ramón y María Luisa Hernández Chávez, La Transparencia y el Acceso a la Información en los Expedientes Judiciales, *Op. Cit.*, p. 5.

²⁶⁶ Véase el Art. 41 de la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información, *Op. Cit.*

información mandatada en Ley. Los principales criterios son: 1) el principio de publicidad, toda la información del poder judicial es pública, con las limitaciones establecidas en Ley; 2) consulta *in situ* de los expedientes concluidos, cuyas constancias sólo serán reservadas o confidenciales cuando expresamente tengan tal carácter; 3) las resoluciones públicas, aún cuando la sentencia ejecutoria no se haya emitido, podrá ser consultada en versión electrónica (de la cual se suprimirán los datos personales); 4) la protección de datos personales en las sentencias ejecutorias y demás resoluciones públicas que puedan afectar la dignidad de la persona o causar un daño irreparable, a pesar de que las personas no hayan ejercido la oposición a la publicación de sus datos personales; 5) cuando en un expediente haya documentos o información legalmente reservada o confidencial, sólo se dará acceso al resto de los documentos sobre los cuales no recae ninguna restricción legal, y 6) la difusión en Internet de versiones públicas de las sentencias ejecutorias y de las resoluciones que pongan fin a cualquier procedimiento administrativo (con protección de datos personales).²⁶⁷

En 2004 se negó parcial o totalmente la información en poder de la SCJN, pedida vía una solicitud de acceso, porque: 1) los magistrados jubilados no son servidores públicos y, en consecuencia, no se podía proporcionar los nombres de ellos relacionados con el Fideicomiso de Pensiones Complementarias a Funcionarios del Poder Judicial de la Federación; 2) sólo se podría tener acceso a la versión pública de las sentencias ejecutorias, con protección de datos personales de las partes y no antes en consulta física directa; 3) el escrito inicial de demanda en una controversia constitucional está provisionalmente reservado hasta que no se haya dictado sentencia ejecutoria; 4) un proyecto de reglamento es reservado en tanto forma parte de los procesos deliberativos; y 5) una resolución de incidente de inejecución sólo es pública hasta que se emita la resolución que le ponga fin.²⁶⁸

²⁶⁷ SCJN, Reglamento concordado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación..., *Op. Cit.*, Título segundo. De los criterios de clasificación y conservación de la información reservada o confidencial.

²⁶⁸ *Ibid.*, pp. 371 – 372.

3.2.6 Garantías del derecho de acceso a la información

Una de las particularidades del primer modelo de transparencia judicial es el diseño institucional para garantizar el derecho de acceso a la información, pues no se trata de una réplica del IFAI. En el Reglamento de Transparencia de la SCJN y del CJF se establecen dos Comisiones para la Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, una de ellas de la SCJN, competente sólo en el órgano de mayor jerarquía del poder judicial; la otra Comisión del CJF, para el resto de los tribunales y órganos de este poder. La Comisión de la SCJN estaría integrada por los ministros del Comité de Gobierno y Administración, mientras que la Comisión del CJF estaría integrada por los Consejeros miembros de la Comisión de Vigilancia, Información y Evaluación. En ambos casos, las atribuciones de dichos comités serían establecidos en acuerdos generales tomados en los respectivos plenos de la SCJN y del CJF.

Estas dos Comisiones, en sus respectivas esferas de competencias, resolverían de fondo (confirmando, revocando o modificando) las decisiones del respectivo Comité de transparencia²⁶⁹. Dicho de otro modo, a estas Comisiones se les asignó la facultad de garantizar el derecho de acceso a la información en el ámbito del poder judicial; es decir, se trataba de un mecanismo de garantía interno.

El Reglamento de transparencia señalaba con precisión que “el recurso de revisión procede ante la respectiva Comisión contra las resoluciones que encuadren dentro de los supuestos mencionados en los artículo 49 y 50 de la Ley”.²⁷⁰ Estos supuestos son los siguientes: 1) la negativa de acceso a la información notificada mediante la resolución de un Comité; 2) la inexistencia de documentos solicitados; 3) la no entrega de datos personales solicitados o en formato incomprensible; 4) negación a modificar o corregir datos personales; 5)

²⁶⁹ *Ibid.*, Art. 43.

²⁷⁰ *Ibid.*, Art. 37.

inconformidad con el tiempo, costo o modalidad de entrega de la información; y 6) información entregada incompleta o no corresponda a la solicitada.²⁷¹

En el mismo Reglamento se establecieron las reglas a las que estaría sujeto el recurso de revisión, las cuales consistían en: la subsanación de deficiencias de los recursos interpuestos por los particulares; 15 días hábiles para presentar un recurso después de conocer el acto a impugnar; escrito de interposición del recurso firmado por el recurrente; la substanciación del recurso en la Comisión respectiva, en la cual: a) el presidente de la Comisión verificará el cumplimiento de los requisitos, b) dicho presidente turnará el recurso a un Comisionado instructor, quien tendrá 30 días hábiles para presentar un proyecto de resolución (cuando haya causa justificada este plazo se podría ampliar por otro periodo igual), c) el comisionado instructor podrá celebrar audiencia con las partes, d) en el procedimiento deberá aplicar la suplencia de la queja a favor del recurrente, e) la Comisión resolverá en definitiva dentro de 20 días hábiles posteriores a que se haya presentado el proyecto de resolución (cuando haya causa justificada este plazo se podrá ampliar por otro periodo igual).²⁷²

Un recurso de revisión podría ser desechado cuando: hubiera sido presentado después de transcurrido el plazo determinado para presentar esta acción jurídica; el recurso haya sido resuelto en definitiva; se recurra una resolución no emitida por un Comité de transparencia del poder judicial; se esté tramitando algún otro medio de defensa del recurrente ante el poder judicial; en la substanciación otro recurso haya identidad en el acto o resolución impugnada y en el recurrente, o se actualice de manera notoria alguna causa análoga dispuesta en la Constitución, en la Ley de Transparencia o en el Reglamento.²⁷³ Mientras que el sobreseimiento de dichos recursos sería por desistimiento expreso del recurrente, fallecimiento de la persona física o disolución de la persona moral, por causa de

²⁷¹ Ley Federal de Transparencia..., *Op. Cit.*, Artículos 49 y 50.

²⁷² SCJN, Reglamento concordado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación..., *Op. Cit.* Artículos 37-40.

²⁷³ *Ibid.*, Art. 41.

improcedencia durante la substanciación del recurso, por un hecho nuevo o superviniente del Comité respectivo que deje el recurso sin materia.²⁷⁴

Las Comisiones de Transparencia de la SCJN y del CJF conformaban los dos órganos garantes del derecho de acceso a la información en el poder judicial, y no era obligación de los ministros o comisionados estar especializados en estos temas. El inconveniente de este modelo es que dichas comisiones podrían ser juez y parte en un caso de negación del acceso a la información pública.

3.3 Las reformas constitucionales en materia de transparencia

En los primeros años de vigencia de la LFT de 2002 se insistió mucho en la diversidad de desarrollos normativos en materia de transparencia en los Estados, dando lugar a distintos alcances del derecho de acceso a la información según el Estado donde la información se localizara²⁷⁵. De ahí surgió la exigencia de establecer estándares mínimos en la Constitución Política Federal para robustecer y homogenizar los alcances de la transparencia y el derecho de acceso a la información a lo largo y ancho del país. Sin embargo, las disparidades normativas también estaban presentes en los distintos ámbitos del poder público, pues mientras en la LFT se contempló un órgano garante del acceso a la información robusto en el poder ejecutivo, en los otros dos poderes, el legislativo y el judicial, la implementación de las políticas de transparencia y de protección de este derecho fundamental avanzaron a otra velocidad más lenta.

Si bien la reforma constitucional de 1977 incorporó en el artículo 6 la mención de que “el derecho a la información será garantizado por el Estado”, transcurrieron tres décadas para que se constitucionalizara este derecho, es decir, para que se establecieran las bases del derecho de acceso a la información en la Constitución y se garantizaran a todas las personas y ciudadanos del país condiciones mínimas generales para el ejercicio y protección de su derecho a obtener información del gobierno y, en general, del Estado.

²⁷⁴ *Ibid.*, Art. 42.

²⁷⁵ Merino, Mauricio, “Muchas políticas y un solo derecho”, *Op. Cit.*

3.3.1 Reforma constitucional de 2007

La reforma constitucional de 2007 reconoce el derecho de acceso a la información como un derecho fundamental. Según el Dictamen de las comisiones unidas de puntos constitucionales y de la función pública, con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el acceso a la información pública es un derecho fundamental porque, atendiendo al planteamiento de Miguel Carbonell, “protege un bien jurídico valioso en sí mismo (que los ciudadanos puedan saber y acceder a información relevante para sus vidas) y porque sobre él se erige la viabilidad de un sistema democrático, porque cumple una función vital para la república, que los ciudadanos conozcan el quehacer de las decisiones y los recursos que erogan sus autoridades elegidas mediante el voto.”²⁷⁶

Esta reforma constitucional se dio en razón de las asimetrías que presentaban las distintas legislaciones (locales y federal) aprobadas a partir de diciembre de 2001 (fecha en que se aprobó la primera ley de transparencia en México, en el estado de Jalisco), provocando que el derecho de acceso a la información se ejerciera de manera distinta, en razón de la entidad federativa en la que se solicitaba la información, en algunos casos pidiendo que se acreditara el interés jurídico o condicionando la entrega de información a que se identificara el solicitante. Para contrarrestar los efectos negativos de estas variaciones normativas locales, la reforma de 2007 estableció el piso mínimo respecto del cual se podía legislar, previendo los principios y bases que deben regir en el ejercicio del derecho de acceso a la información en todo el país, en todos los órdenes de gobierno y ámbitos del poder público.

Con esta reforma de 2007 se incorporaron 3 principios y 4 bases al artículo 6º constitucional, quedando como sigue:

²⁷⁶ Carbonell, Miguel, “El derecho de acceso a la información como derecho fundamental”, en López Ayllón (coord.), Democracia, Transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario, 1ª ed., México, IFAI, IJ-UNAM, 2006, pp. 3-18.

“Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.

II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.

IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.

VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.

VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.”²⁷⁷

Las tres primeras fracciones corresponden a los principios en esta materia incorporados en la Constitución: 1) toda la información en posesión del Estado es pública, sólo sujeta a un régimen de excepciones legal y legítimo; principio de avanzada que se erige como un requisito básico del Estado de derecho y del régimen democrático porque demuestra la obligación jurídica de la apertura de la información en poder del Estado; 2) la protección de la vida privada y de los datos

²⁷⁷ “DECRETO por el que se adiciona un segundo párrafo con siete fracciones al Artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, México, Diario Oficial de la Federación, 20 de julio de 2007, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4994148&fecha=20/07/2007

personales en tanto ningún derecho fundamental es absoluto, y menos si pone en riesgo o peligro otro bien jurídico mayor como lo es la vida de los particulares o la seguridad nacional; 3) Cualquier persona puede solicitar información pública sin tener que demostrar interés jurídico sobre cómo o para qué utilizará la información solicitada, ya que no importa la calidad del sujeto jurídico y su interés, sino que la naturaleza jurídica de la información es pública.²⁷⁸

Las siguientes cuatro fracciones (de la IV a la VII) corresponden a las bases sobre los requerimientos del diseño institucional para garantizar este derecho fundamental: 1) contar con mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión , así como con organismos especializados con “autonomía operativa, de gestión y de decisión”; resulta de relevancia destacar los tipos de autonomía mandatados porque en conjunto robustecen el modelo de protección: autonomía “*operativa* que consiste en la administración responsable con criterios propios; *de gestión* presupuestaria (...) [que se refiere a] ejercer su presupuesto con base en los principios de eficacia, eficiencia y transparencia sujetándose a la normatividad, la evaluación y el control de los órganos correspondientes; (...) y finalmente la *de decisión*, que supone una actuación basada en la ley y en la capacidad de un juicio independiente debidamente fundado y motivado, al margen de las autoridades en turno”²⁷⁹; 2) crear sistemas de gestión de archivos administrativos actualizados no sólo con el objeto de mejorar el acceso a la información frente a una solicitud, sino para difundir de manera periódica y eficaz la información pública en su poder, con especial atención en los indicadores de gestión y de ejercicio de los recursos públicos; 3) la obligación de transparentar los recursos públicos transferidos a personas físicas y morales, por ejemplo, el financiamiento públicos de los partidos políticos; y 4) las sanciones frente a conductas contrarias a la transparencia como lo es la negativa dolosa de acceso a la información pública cometida por cualquier funcionario público.

²⁷⁸ IFAI, Reforma al artículo 6° constitucional que establece el acceso a la información pública como un derecho fundamental de los mexicanos, 3ª ed., México, IFAI, 2007, p. 26.

²⁷⁹ *Ibid.*, pp. 27 – 28. Énfasis añadido.

En síntesis, la reforma constitucional de 2007 demuestra que la transparencia y el derecho de acceso a la información conforma un proceso de cambio institucional amplio del Estado mexicano, es decir, que no se reduce a ciertos ámbitos del poder público u órdenes de gobierno, sino a un cambio de paradigma estatal en el cual los derechos fundamentales se encuentran en el centro de la agenda pública como fundamento y justificación de las acciones y omisiones de las autoridades; en el caso de la transparencia, además de ser un derecho fundamental, es una herramienta que porta en su ADN el control y escrutinio del ejercicio del poder público por parte de los ciudadanos, erigiendo así un dique contra los excesos y los abusos de cualquier poder político.

La SCJN como un poder del Estado sujeto a la Constitución, no sólo ajustó su Reglamento de Transparencia para dar cumplimiento a los preceptos constitucionales, sino que como intérprete de la misma se intensificó su tarea de señalar los alcances y imitaciones de este derecho. Así, en 2008, la primera sala de la SCJN señaló que:

“el acceso a la información como garantía individual tiene por objeto maximizar el campo de la autonomía personal, posibilitando el ejercicio de la libertad de expresión en un contexto de mayor diversidad de datos, voces y opiniones (...) por otro lado, el acceso a la información como derecho colectivo o garantía social cobra un marcado carácter público en tanto que funcionalmente tiende a revelar el empleo instrumental de la información no sólo como factor de autorrealización personal, sino como mecanismo de control institucional, pues se trata de un derecho fundado en una de las características principales del gobierno republicano, que es el de la publicidad de los actos de gobierno y la transparencia de la administración.”²⁸⁰

El 9 de julio de 2008 la SCJN emitió el “Acuerdo General de la Comisión para la Transparencia, Acceso a la Información Pública Gubernamental y Protección de Datos Personales de la SCJN relativo a los órganos y procedimientos para tutelar en el ámbito de este Tribunal los derechos de acceso a la información, a la privacidad y a la protección de datos personales

²⁸⁰ “ACCESO A LA INFORMACIÓN. SU NATURALEZA COMO GARANTÍAS INDIVIDUAL Y SOCIAL”, México, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, SCJN, pleno, Tesis P./J. 54/2008, Tomo XXVII, junio de 2008, novena época, p. 743.

garantizados en el artículo 6º Constitucional”²⁸¹, desarrollo normativo que retoma los preceptos constitucionales incorporados en 2007 y los ajustes realizados al Reglamento de Transparencia concordado para la SCJN y el CJF.

Los principales contenidos de este Acuerdo son: 1) La Comisión para la Transparencia, Acceso a la Información Pública Gubernamental y Protección de Datos Personales sería “el órgano encargado de supervisar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias”²⁸² en la materia , y en el desempeño de sus facultades gozará de “plena autonomía operativa, de gestión y de decisión”²⁸³; 2) especificación de 19 obligaciones de transparencia sobre información de: I. La estructura jurisdiccional y administrativa de la SCJN; II. Las funciones de tanto las unidades jurisdiccionales como administrativas; III. El directorio de los servidores públicos judiciales y administrativos; IV. La remuneración mensual por puesto; V. El domicilio de la Unidad de Enlace; VI. Las metas y objetivos de las unidades administrativas; VII. Los servicios ofrecidos (distintos de los jurisdiccionales) y los trámites administrativos para acceder a ellos; VIII. El presupuesto asignado y ejercido; IX. Los indicadores sobre actividades jurisdiccionales y administrativas; X. Los resultados de las auditorías; XI. Las versiones públicas de las listas de acuerdos; XII. Las versiones públicas de las sentencias y las tesis jurisprudenciales; XIII. Las contrataciones para obras públicas, bienes y servicios; XIV. El marco normativo aplicable; XV. Los informes generados por el sujeto obligado; XVI. Los porcentajes de incremento o disminución del patrimonio de los servidores públicos obligados a presentar declaraciones de situación patrimonial; XVII. Comisiones efectuadas por los trabajadores y montos de viáticos otorgados y ejercidos; XVIII. Los recursos económicos otorgados al sindicato respectivo y XIX cualquier otra información relevante así considerada por la Comisión o el Comité²⁸⁴; 3) elaboración de una lista de las instancias de la SCJN responsables de proporcionar qué información,

²⁸¹ Este Acuerdo General se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 15 de julio de 2008, www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5053190&fecha=15/07/2008

²⁸² *Ibid.*, Art. 4.

²⁸³ *Idem.*

²⁸⁴ *Ibid.*, Art. 25.

por ejemplo, la Oficialía Mayor sería la encargada de proporcionar toda la información relativa al ejercicio de recursos públicos²⁸⁵; 4) los criterios de clasificación y desclasificación de la información, con la obligación para los funcionarios públicos de garantizar la máxima publicidad; en caso de reserva de la información, fundamentar y motivar la clasificación de la información²⁸⁶ y la elaboración de “versiones públicas de expedientes o documentos que contengan partes reservadas o confidenciales”²⁸⁷; 5) en caso de duda razonable sobre la procedencia de la clasificación de la información, optar por la publicidad de la información²⁸⁸; 6) los procedimientos para generar datos estadísticos relativos a la actividad jurisdiccional de la SCJN²⁸⁹ y 7) los criterios para la organización, catalogación, clasificación y conservación de los archivos.²⁹⁰

3.3.2 Reforma constitucional de 2014

El cambio jurídico en el tema de transparencia en México ha sido impulsado por la exigencia de organizaciones de la sociedad civil, por el periodismo independiente, por órganos de promoción de derechos fundamentales regionales (como la Relatoría Especial) y, en general, por una sociedad cada vez más interesada en saber cómo se ejerce el poder político, cómo se distribuyen los recursos públicos, con base en qué razones, con qué objetivos, etc. Simultáneamente, los preceptos normativos en este tema han soportado la apertura paulatina de la información en poder del Estado, lo cual a su vez ha alentado las exigencias sociales de contar con información pública precisa, estandarizada, objetiva y confiable. Es decir, en este caso estamos ante una historia no sólo de un derecho que llegó para quedarse en el marco jurídico mexicano, sino también ante un desarrollo normativo a favor de la transparencia y más transparencia, incorporando los más altos estándares internacionales y buenas prácticas en temas particulares como partidos políticos y campañas, contrataciones públicas y sistema de acceso a la justicia.

²⁸⁵ *Ibid.*, Art. 29.

²⁸⁶ *Ibid.*, Art. 48.

²⁸⁷ *Ibid.*, Art. 45.

²⁸⁸ *Ibid.*, Art. 157.

²⁸⁹ *Ibid.*, Artículos 183-192.

²⁹⁰ *Ibid.*, Art. 193 – 220.

A poco menos de siete años de la primera reforma constitucional en derecho de acceso a la información de gran calado, se incorporaron nuevos cambios al artículo 6º constitucional para expandir y robustecer este derecho fundamental. Dentro de los principios constitucionales (fracciones I-III) se incorporaron dos adiciones de relevancia: 1) ampliación de los sujetos obligados, señalando expresamente a los partidos políticos, los sindicatos, fideicomisos, fondos públicos, así como toda persona física o moral que ejerza recursos públicos o ejerza actos de autoridad que deben cumplir con sus respectivas obligaciones de transparencia; 2) se incorporó en el texto constitucional la obligación de todas las autoridades y sujetos obligados de documentar todo acto de autoridad derivado de sus competencias, facultades y funciones; esta disposición cimienta el primer eslabón de cualquier sistema de transparencia porque garantiza que toda la información pública existirá en cualquier formato o soporte, el cual será gestionado de tal forma que permita el acceso a la información o, bien, la protección de la misma cuando sea el caso.

En cuanto a las bases constitucionales de este derecho (fracciones IV-VII) se añadieron dos modificaciones importantes: 1) los organismos garantes de la transparencia y del derecho de acceso a la información ya no contarían simplemente con “autonomía operativa, de gestión y de decisión”, sino con autonomía constitucional, es decir, estos organismos (el nacional y los de las entidades federativas) no podrían formar parte de algún otro poder u órgano del Estado, y tendrían personalidad jurídica propia, presupuesto y órbita de competencias (fracción IV); 2) en la fracción V se modificó la expresión “indicadores de gestión” como una de las prioridades en la publicación de información, junto a la información sobre el ejercicio de recursos públicos, por la expresión “los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos”²⁹¹, cuyo contenido es más claro y preciso sobre el tipo de información que deben proporcionar las autoridades para cumplir con este mandato constitucional.

²⁹¹ “DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia”, *Op. Cit.*

Se añadió una fracción VIII al artículo 6° constitucional, integrada por 16 párrafos, sobre el organismo garante de este derecho en el ámbito nacional, cuyas principales características son: a) un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica propia, patrimonio propio, con autonomía técnica, autonomía de gestión, autonomía de decisión; b) organismo garante del acceso a la información pública de todos los sujetos obligados establecidos en el artículo 6° constitucional (incluido el poder judicial de la federación y todos los órganos que lo componen), excepto de los asuntos jurisdiccionales de la SCJN, en cuyo caso tres ministros de esta Corte decidirán la apertura o la reserva de la información; c) este organismos sería un tipo de segunda instancia frente a las resoluciones tomadas por los organismos garantes estatales en recursos de revisión, cuando así lo soliciten los particulares agraviados; d) si bien las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables, sólo hay un camino y una justificación (seguridad nacional) a través del cual el Consejero jurídico del gobierno federal puede impugnar una decisión de dicho organismo, con un recursos de revisión ante la SCJN; e) el organismos estará integrado por siete comisionados que durarán en su encargo siete años; f) el organismo podrá imponer medidas de apremio para el cumplimiento de sus decisiones; y g) el organismo garante formará parte, de lo que la Ley General de Transparencia de 2015 llama el Sistema Nacional de Transparencia.

Ante la nueva reforma constitucional, la SCJN asumió que el nuevo desarrollo normativo en materia de transparencia debía ser incorporado en la estructura institucional, procedimientos y procesos del propio Poder judicial de la Federación, a través de formas jurídicas en su reglamentación interna. En el Acuerdo de administración número 03/2015²⁹², de seis de mayo de 2015, emitido por el presidente de la SCJN, se asume que la reforma constitucional de 2014 y la Ley General de Transparencia de 2015 evidencia “un impacto de obligaciones

²⁹² SCJN, “ACUERDO General de Administración número 03/2015 de seis de mayo de dos mil quince, del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el que se redefine la estructura orgánica y funcional de su administración”, México, Diario Oficial de la Federación, 15 de mayo de 2015, dof.gob.mx/nota_to_doc.php?codnota=5392442

orgánicas y de administración hacia el interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”²⁹³, lo cual implica la redefinición de la estructura orgánica y funcional de la propia Corte en su ámbito administrativo, de modo que se crea la Unidad General de Transparencia y Sistematización de la Información Judicial (adscrita a la presidencia de la SCJN), para fungir como la unidad de enlace para el cumplimiento de las obligaciones en la materia.

Los ajustes de las estructuras administrativas y funcionales de la SCJN a los nuevos mandamientos constitucionales y legales se ordenaron con base en el Acuerdo General de Administración 4/2015 de 26 de agosto de 2015, específicamente considerando que los Comités de Transparencia del poder judicial serían instancias terminales dentro de dicho poder como sujeto obligado, y que el INAI sería el órgano garante del acceso a la información administrativa del poder judicial y de la propia SCJN, por lo cual “la razón y alcances de la Comisión [de Transparencia de la SCJN] han dejado de ser vigentes”. Dicho con otras palabras, la otrora “Comisión para la Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de la SCJN” cambiaría no solo su denominación a “Comité Especializado de la SCJN”, sino con ello su órbita de competencias, en tanto que sólo podría pronunciarse sobre casos en materia de acceso a la información jurisdiccional y sobre resolución de controversias derivadas del derecho de acceso a la información y protección de datos personales.²⁹⁴

3.3.3 Hacia el Sistema Nacional de Transparencia

En el Acuerdo General 4/2015 la SCJN señala que la reforma constitucional de 2014 modifica “la lógica del modelo de acceso a la información en México [pues] se transformó sustancialmente con la finalidad de homologar los procedimientos, instituir una autoridad nacional, crear el Sistema Nacional de

²⁹³ *Ibid.*, pp. 1-2.

²⁹⁴ SCJN, “ACUERDO General de Administración 4/2015 del veintiséis de agosto de dos mil quince, del Presidente de la SCJN, por el que se alinean las estructuras administrativas y funcionales del Alto Tribunal de las disposiciones de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública”, México, Diario Oficial de la Federación, 31 de agosto de 2015, Artículos cuarto y quinto, pp. 5-6, www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5405643&fecha=31/08/2015

Transparencia y, en términos generales, confeccionar y evaluar una política transversal de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales.²⁹⁵

El Sistema Nacional de Transparencia (SNT) se estableció en el texto constitucional en el último párrafo del artículo 6º en los siguientes términos:

“El organismo garante coordinará sus acciones con la entidad de fiscalización superior de la Federación, con la entidad especializada en materia de archivos y con el organismo encargado de regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, así como con los organismos garantes de los estados y el Distrito Federal, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado Mexicano.”²⁹⁶

El Poder Judicial de la Federación, con la SCJN como su órgano de mayor jerarquía, en tanto sujeto obligado de los mandatos constitucionales en materia de derecho de acceso a la información, está sujeto a obedecer las directrices, acuerdos, lineamientos y formatos propuestos por el SNT con el objeto de homogeneizar y estandarizar la información administrativa que deben publicar periódicamente las autoridades en sus portales de internet, en la Plataforma Nacional de Transparencia²⁹⁷ y la que deben tener predispuesta para su consulta ante cualquier solicitud de acceso a la información.

Si bien este esfuerzo institucional del SNT se encuentra en sus primeros pasos, ya que su instalación data del 23 de junio de 2015, tiene ante sí el desafío de la implementación homogenizada de los principios constitucionales de la transparencia tanto en los distintos órdenes de gobierno como en los distintos poderes públicos federales.

Con la entrada en funcionamiento de la Plataforma Nacional de Transparencia en mayo de 2015 y la obligación de los sujetos obligados de publicar ahí su información, en la evaluación 2017 realizada por el INAI sobre el

²⁹⁵ *Ibid.*, consideración tercera, p. 1.

²⁹⁶ “DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia” 2014, *Op. Cit.*, p. 4.

²⁹⁷ “Plataforma Nacional de Transparencia”, www.plataformadetransparencia.org.mx/inicio

“Cumplimiento de las obligaciones de transparencia del Título Quinto de la LGTAIP”, el Poder Judicial aparecía en segundo lugar con un 88.47% de cumplimiento, sólo detrás del Poder Legislativo con un 94.39%, mientras que el Poder Ejecutivo quedaba en un lejano sexto lugar con un 58.68% de cumplimiento.²⁹⁸

La centralidad que ha adquirido el tema de la transparencia en los poderes judiciales, no sólo en el mexicano sino en los de la región de América, y la exigencia de profundizarla normativamente y concretarla y robustecerla en políticas y prácticas institucionales se puso de manifiesto en el “Compromiso de Lima”, documento firmado por los estados miembros de la OEA en el marco de la VIII Cumbre de las Américas celebrada en Lima, Perú, el 14 de abril de 2018. El segundo compromiso de dicho documento consiste en “fortalecer la autonomía e independencia judicial siguiendo los estándares interamericanos y universales aplicables en la materia, con el objeto de promover el respeto al Estado de Derecho y el acceso a la justicia, así como promover e impulsar políticas de integridad y transparencia en el sistema judicial.”²⁹⁹ Con una transparencia robusta en el poder judicial se tiene un pilar que garantiza y muestra la independencia judicial.

²⁹⁸ INAI, *Informe de labores 2017*, México, INAI, 2017, p. 100.

²⁹⁹ VIII Cumbre de las Américas, *Compromiso de Lima*, “Gobernabilidad democrática frente a la corrupción”, Lima 14 de abril de 2018, www.viiicumbreperu.org/compromiso-de-lima-gobernabilidad-democratica-frente-a-la-corrupcion/

Capítulo 4.

El modelo de transparencia de la SCJN en el marco de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública de 2015

La evolución del Poder Judicial de la Federación en el marco de la historia político constitucional del Estado mexicano se manifiesta en las continuidades y cambios de su estructura orgánica y de su órbita de competencias establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en las leyes que de ella han emanado. A principios del siglo XXI, la parte central del papel del Poder Judicial en democracia es la protección de los derechos fundamentales en conexión con la defensa de la Constitución³⁰⁰, función que debe ser ejercida bajo una condición que forma parte de la propia naturaleza jurídica del poder judicial: la independencia, y la manera de permitir ver dicha independencia es la transparencia.

El propósito de este capítulo es estudiar y analizar el modelo de transparencia del Poder Judicial, en particular de la SCJN, en el marco de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGT) de mayo de 2015, centrando la exposición en la parte normativa y los contenidos empíricos de las obligaciones de transparencia, las restricciones al acceso a la información y los mecanismos de garantía de este derecho fundamental.

Es importante destacar que en la construcción y discusión de la LGT se realizó el primer ejercicio de parlamento abierto³⁰¹ en la historia de México; ejercicio en el cual legisladores, organizaciones de la sociedad civil, académicos y periodistas contribuyeron con propuestas y análisis para la confección de una ley

³⁰⁰ Cfr. Poder Judicial de la Federación, La Suprema Corte de Justicia de la Nación desde la visión de Antonio Carrillo Flores, *Op. Cit.*, p. 119.

³⁰¹ El parlamento abierto es “una nueva forma de interacción entre la ciudadanía y los poderes legislativos que fomenta la apertura parlamentaria, con el fin de garantizar la transparencia y el acceso a la información pública, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la ética y la probidad parlamentarias”, Parlamericas, “¿Qué es parlamento abierto?”, <http://parlamericas.org/uploads/documents/Brochure%20-%20Que%20es%20parlamento%20abierto.pdf>

robusta y de avanzada en la materia. Así en el tema que aquí se estudia, el mandato de esta Ley en el ámbito del Poder Judicial es preciso: la máxima publicidad de las sentencias de los jueces como el mejor instrumento para garantizar la igualdad de todos ante la Ley; pero las exigencias de transparencia van más allá, pues el Poder Judicial debe cumplir todo el catálogo de obligaciones de transparencias y respetar las reglas para la reserva de la información.

4.1 La apertura de la información

Hoy, en México, a través del uso de las herramientas de la transparencia se puede acceder a información sobre distintos rubros temáticos que permiten obtener un retrato institucional del Poder Judicial Federal, como a continuación se muestra:

¿Cómo se integra el Poder Judicial mexicano? A 2017 este poder público se conforma por una SCJN, un Tribunal Electoral, 232 Tribunales Colegiados, 94 Tribunales Unitarios y 394 Juzgados de Distrito³⁰²; asimismo, existen 32 circuitos judiciales que corresponden a cada entidad federativa del país, y cada uno de ellos incluye los tribunales y los juzgados allí localizados.³⁰³

¿Qué presupuesto se asignó al Poder Judicial de la Federación en 2017 y a cuánto ascienden las remuneraciones de los jueces? Para 2017 la SCJN tiene asignados 5,488.1 millones de pesos (MDP), el CJF 60,863.9 MDP y el TEPJF 3,125.3 MDP. Además, la remuneración mensual (sin tomar en cuenta las prestaciones) de un ministro es de 266,841.00 pesos, para un consejero del CJF es de 151,709.00 pesos y un magistrado del TEPJF obtiene 256,341.00 pesos.³⁰⁴

¿Qué cargas de trabajo jurisdiccional se atendieron en la SCJN durante 2017? En el periodo de diciembre de 2016 a noviembre de 2017, se promovieron

³⁰² Ríos Figueroa, Julio, El déficit meritocrático. Nepotismo y redes familiares en el Poder Judicial de la Federación, 1ª ed., México, Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, 2018, p. 18.

³⁰³ CJF, "ACUERDO General 3/2013, relativo a la determinación del número y límites territoriales de los Circuitos Judiciales en que se divide la República Mexicana.", México, Diario Oficial de la Federación, 15 de febrero de 2013, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5288062&fecha=15/02/2013

³⁰⁴ CJF, "Información de Transparencia", www.cjf.gob.mx/transparencia/

368 controversias constitucionales, de las cuales se admitieron 330 y se desecharon 38. Los promoventes de dichas controversias fueron los municipios en 223 casos (60.3%), los Estados en 132 (35.9%) y la Federación en 13 casos (3.5%).³⁰⁵

En materia de acciones de inconstitucionalidad se promovieron 155, de las cuáles la SCJN admitió 149 y desechó 6; los principales promoventes fueron los partidos políticos con 57 (36.8%), la Procuraduría General de la República 14 (9%), Comisiones Nacional y locales de Derechos Humanos 44 (28.4%), Minorías legislativas 16 (10.3%) y el INAI 24 (15.5%). En 152 casos (98.1%) el ordenamiento impugnado era una ley de legislaturas locales y en 3 casos (1.9%) una ley del Congreso de la Unión.³⁰⁶

Los amparos en revisión³⁰⁷ recibidos fueron 1,337, de los cuales se admitieron 826 (61.8%), se devolvieron 130 (9.7%) en aplicación del Acuerdo Plenario 5/2001 y se desecharon 381 (28.5%). Este tipo de amparo se interpuso por personas morales en 481 casos (62.9%) y por personas físicas en 284 casos (37.1%). En el 90.8% de los casos (695) el asunto materia de análisis de los amparos era la aplicación de Leyes del Congreso de la Unión; y la materia de los amparos con mayor incidencia fue la administrativa con 641 casos (83.8%).³⁰⁸

Los indicadores en materia de amparo directo en revisión señalan que a la SCJN llegaron 7,844 amparos, de los cuales de admitieron 2,352 (29.98%) y se desecharon inicialmente 5,492 (70.02%). Mientras que se resolvieron 7,954

³⁰⁵ Secretaría General de Acuerdos de la SCJN, Indicadores de gestión jurisdiccionales. Globales (diciembre 2008 – Noviembre 2017), Acum. 2017 (diciembre 2016 – noviembre 2017), 4º Trimestre 2017 (septiembre 2017-noviembre 2017), México, SCJN, 2017, pp. 25-28. www.scjn.gob.mx/sites/default/files/indicadores_gestion/documento/2018-10/SGAIG%204T17_0.pdf

³⁰⁶ *Ibid.*, pp. 29-31.

³⁰⁷ La SCJN conoce de recursos de revisión en amparos directos (contra las sentencias que pronuncien en amparo los Jueces de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito) y en amparos indirectos (contra sentencias que en amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito cuando se impugne la inconstitucionalidad de una ley federal, local, de la CDMX o de un tratado internacional. Véase “¿Qué hace la Suprema Corte de Justicia de la Nación?”, www.scjn.gob.mx/conoce-la-corte/que-hace-la-scn

³⁰⁸ Secretaría General de Acuerdos de la SCJN, Indicadores de gestión jurisdiccionales..., *Op. Cit.*, pp. 32-36.

amparos de este tipo, de los cuales 688 (8.65%) se resolvieron de fondo, 5,492 (69.05%) se desecharon por prevención presidencial y 1,774 (22.3%) se desecharon por resolución del Pleno o de las Salas.³⁰⁹

La información narrada en esta sección se consultó en el portal de transparencia de la SCJN³¹⁰, lo cual muestra que este tema se encuentra en la agenda institucional del Poder Judicial de la Federación, es decir, existen esfuerzos de apertura de la información administrativa y jurisdiccional que hace apenas dos décadas no estaba sujeta a su divulgación pública.

4.1.1 Transparencia en el proceso de nombramientos de los jueces constitucionales

Los jueces constitucionales (en lenguaje jurídico autóctono “ministros”) desempeñan un papel fundamental en la vida jurídica de un país; ellos interpretan, aplican y definen las fronteras del derecho constitucional, es decir, de los derechos fundamentales y del ejercicio del poder democrático, con base en lo cual se estructuran y legitiman todos los demás ordenamientos jurídicos secundarios, y su actuación tiene potenciales consecuencias en todos los ámbitos de la vida en colectivo (economía, política, ética, etc.). De ahí que haya un interés público legítimo de someter a la máxima publicidad la elección de los jueces constitucionales, el perfil de los candidatos, los procedimientos de evaluación y elección, etc.

Con la reforma constitucional de 1994 en materia judicial se configuró el mecanismo de selección de los ministros de la SCJN como un producto de la colaboración entre poderes públicos: el presidente de la República propone una terna de candidatos al Senado, y éste nombra a uno de ellos. Sin embargo, esta reforma constitucional no contempla obligaciones de transparencia para este tipo de nombramientos. Esta omisión también se encuentra en la nueva LGT de 2015, ya que ésta sólo obliga a la publicación de información “relacionada con los

³⁰⁹ *Ibid.*, 37-39.

³¹⁰ SCJN, “Transparencia”, www.scjn.gob.mx/index.php/transparencia

procesos por medio de los cuales fueron designados los jueces y magistrados³¹¹; es decir, la obligación de transparencia sólo aplica sobre los nombramientos de los jueces de jerarquías inferiores a aquéllos que pertenecen a la SCJN.

Retomando los principios sobre derecho de acceso a la información establecidos en el artículo 6º constitucional, la exigencia de transparencia sobre estos nombramientos ha sido impulsada por organizaciones de la sociedad civil (como Fundar y Artículo 19), a tal punto que han obligado al Senado de la República a incorporar en su Reglamento Interno y en Acuerdos *ad hoc* a tomar medidas específicas sobre la dictaminación de las ternas de candidatos, incorporando un requisito mínimo de transparencia: la comparecencia pública de los candidatos ante el pleno del Senado de la República.³¹² No obstante, estas medidas de transparencia deberían estar incorporadas en la LGT, y no en normas reglamentarias internas a un sujeto obligado sujetas a los vaivenes de las mayorías parlamentarias en el Senado.

Mecanismos robustos de transparencia en los procesos de nombramientos de los ministros son claves para evitar la incorporación de jueces muy cercanos al poder político (al titular del poder ejecutivo o a grupos de legisladores) y/o con déficit meritocrático.³¹³ Un nombramiento puesto en la vitrina pública impulsa la llegada de mejores perfiles a la alta magistratura y reduce sospechas sobre su legitimidad de origen, en beneficio de la institución y las tareas que está llamada a cumplir.

4.1.2 Las obligaciones de transparencia comunes

Que la información en poder de las autoridades del Estado sea pública por naturaleza, constituye el gran cambio de paradigma en la manera de ejercer el poder público en todos los países que han aprobado una ley de transparencia y/o han reconocido el derecho de acceso a la información en sus constituciones.

³¹¹ Art. 73, Fracción IV de la Ley General de Transparencia..., *Op. Cit.*

³¹² Luna Ramos, Margarita, "Designación de ministros de la SCJN", El Universal, México, 13 de noviembre de 2018, www.eluniversal.com.mx/articulo/margarita-luna-ramos/nacion/designacion-de-ministros-de-la-scnj

³¹³ Ríos Figueroa, Julio, El déficit meritocrático, *Op. Cit.*, pp. 47-49.

Divulgar información periódica sobre ciertas categorías temáticas, como es el marco normativo aplicable, los servicios ofrecidos o los ejercicios públicos programados y ejercidos, da cuenta del compromiso estatal de apertura de la información.

Por ello, en esta sección se estudia y analiza a la transparencia en la SCJN, bajo el régimen vigente a partir de la reforma constitucional de 2014, con la LGT de 2015 y la LFT de 2016, con el objetivo de presentar un panorama de los alcances y limitaciones de la apertura de la información en posesión de la Suprema Corte.

Conviene señalar que de las 48 obligaciones de transparencia comunes establecidas en el artículo 70 de la LGT, según la tabla de aplicabilidad de las obligaciones de transparencia para la SCJN³¹⁴, a este poder público no le aplican siete fracciones porque es información que atañe a los otros poderes públicos, principalmente al Poder Ejecutivo: XV Programas de subsidios; XXII Deuda pública; XXXIII Convenios de coordinación de concertación; XXXVII Participación ciudadana; XXXVIII Programas sociales; XL Evaluaciones y encuestas y XLVII Listado de solicitudes a las empresas concesionarias de telecomunicaciones y proveedores de servicios o aplicaciones de internet para la intervención de comunicaciones privadas. Las restantes 41 obligaciones de transparencia comunes que sí aplican en el ámbito de la SCJN, se clasifican en los siguientes tres apartados con el objetivo de precisar y clarificar su estudio.

4.1.3 Información administrativa

Un interés general de apertura de la información es la correspondiente a la materia administrativa, es decir, sobre cómo se dirigen los mecanismos para hacer funcionar una institución que permiten proporcionar servicios públicos, así como el ejercicio de recursos materiales y personales para dicho fin en el marco

³¹⁴ SCJN, “Tabla de aplicabilidad de las obligaciones de transparencia para la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en términos del último párrafo del artículo 70 de la Ley general de Transparencia y Acceso a la Información Pública”, www.scjn.gob.mx/transparencia/tabla-de-aplicabilidad

normativo correspondiente. Todos los sujetos obligados de una ley de transparencia pueden cumplir este tipo de obligaciones de publicación de la información porque en tanto poderes, instituciones u órganos del Estado tienen una estructura administrativa que dan soporte para ejercer sus facultades.

En la LGT se establecen las siguientes obligaciones que se pueden clasificar en la categoría de información administrativa: I. Marco normativo, II Estructura Orgánica y Ocupacional, III Facultades, IV Metas y Objetivos, VII Directorio, X Plazas, XIII Unidad de Transparencia, XIV Convocatorias (a cargos públicos), XVI Condiciones Generales de Trabajo, XVII Información Curricular, XIX Servicios, XX Trámites, XXXII Padrón de proveedores y contratistas, XXXIV Inventario de bienes muebles e inmuebles, XXXIX Comité de Transparencia, XLV Archivo Documental, XLVI Consejos Consultivos y XLVIII Información Adicional.³¹⁵

Con base en la revisión minuciosa del portal de transparencia de la SCJN³¹⁶, se puede corroborar que la Corte cumple con la publicación de este tipo de información de modo satisfactorio, en tanto que es posible consultar información en todas las fracciones clasificadas en esta sección, pero hay tres grandes áreas de oportunidad: 1) cambiar la tendencia generalizada a subir información en formato “PDF” que impide la consulta de información agregada sobre diversos temas (por ej., de la fracción XLV sobre Archivo documental), por formatos en datos abiertos; 2) mejorar la sistematización de la información a través de la implementación de formatos homogéneos (tanto como sea posible) según la obligación de transparencia en cuestión, pues mientras que para la consulta de la fracción XVII sobre información curricular existe un motor de búsqueda especializado³¹⁷ y formatos homogéneos, así como para la consulta de

³¹⁵ Ley General de Transparencia..., *Op. Cit.*, Art. 70.

³¹⁶ www.scjn.gob.mx/transparencia; la revisión de este portal de transparencia se realizó en el mes de septiembre-octubre de 2018, siguiendo la siguiente metodología: consulta de todas las fracciones de obligaciones de transparencia establecidas en el Art. 70 de la LGT y revisión de los contenidos de los hipervínculos de cada fracción (fecha de actualización de la información y formato en que se presenta la información).

³¹⁷ SCJN, “Cédula de datos biográficos. De los servidores públicos que desempeñan puestos de profesional operativo, jefe de departamento y superior”, www.internet2.scjn.gob.mx/CedulaBio/#/worker

los convenios de colaboración (fracción XXVII) existe también una excelente herramienta de búsqueda especializada³¹⁸, para las demás fracciones el usuario debe navegar entre innumerables archivos para dar con la información de interés; y 3) la actualización oportuna de la información, ya que hay disparidades en la misma, por ejemplo, la última actualización de información de la fracción XLV sobre Archivo documental fue en diciembre de 2014, y del resto de las fracciones entre el último trimestre de 2017 y el primer trimestre de 2018.

No obstante las observaciones anteriores, es evidente que los principios constitucionales y la ley de transparencia han impulsado la apertura de la información en posesión del Poder Judicial, y lo que se ha logrado no sólo se debe mantener, sino robustecer y ampliar; así, en la actualidad es posible consultar todo el marco normativo aplicable a la SCJN en materia administrativa y jurisdiccional; acceder a la información de los funcionarios públicos por área, órgano y puesto, así como los servicios y trámites que ofrecen, direcciones de oficina, horarios, etc., lo cual no es un avance menor.

4.1.4 Información sobre el ejercicio de recursos públicos

Una parte central de la demanda de transparencia sobre cualquier ente público se enfoca en la información sobre el ejercicio de los recursos públicos, ya que ahí es donde se encuentra la mayor parte de las tentaciones de abuso, de malos manejos y desvíos de recursos para fines distintos al bienestar público. En la transparencia se ha encontrado el mejor antídoto para cerrar vías a la arbitrariedad y la corrupción en el ejercicio de recursos.

La LGT establece un conjunto robusto y amplio de obligaciones de transparencia para permitir saber cuánto y en qué se gastan los recursos públicos asignados a una institución; en este rubro le aplican al Poder Judicial las siguientes obligaciones: VIII Remuneración de los Servidores Públicos, IX Viáticos y Gastos de representación, XI Servicios profesionales por honorarios, XII Declaraciones Patrimoniales, XXI Presupuesto Asignado, XXIII Gastos en

³¹⁸ SCJN, “Convenios de colaboración”, www.internet2.scjn.gob.mx/convenios/

Comunicación Social, XXIV Resultados de Auditorías, XXV Estados Financieros, XXVI Montos otorgados a Personas Físicas o Morales, XXVII Concesiones, contratos, convenios, permisos, licencias o autorizaciones otorgados, XXVIII Procedimientos de contratación, XXXI Informes Financieros, XLI Estudios Financieros, XLII Jubilados y Pensionados, XLIII Ingresos y XLIV Donaciones.³¹⁹

Al consultar el portal de la transparencia de la SCJN en todas estas fracciones existe información para su consulta, por ejemplo, es posible saber con precisión las remuneraciones de los funcionarios, los montos ejecutados en la adquisición de bienes y servicios, así como consultar los estados e informes financieros respecto al presupuesto asignado y su ejecución.

Sin embargo, hay cuatro grandes áreas de oportunidad para mejorar el acceso a la información en este rubro:

1) Adoptar herramientas especializadas desarrolladas por el INAI, en temas específicos para cumplir los más altos estándares de acceso a la información: transparencia en publicidad oficial³²⁰ y comisiones oficiales de trabajo³²¹, en el primer caso con el objeto de transparentar toda la información sobre gastos en publicidad oficial (tipo de medios contratados, montos de los contratos etc.) y en el segundo caso, para saber acerca de los gastos de transporte, estancia, alimentos etc., durante una comisión oficial;

2) Como en el caso de la información administrativa, aquí también prevalece la tendencia a publicar archivos en “PDF”, con lo cual se tiene mucha información individualizada que es difícil obtener una imagen de conjunto, para ello se requeriría la publicación de información en datos abiertos o el desarrollo de herramientas que permitan la consulta en función de variables predeterminadas;

³¹⁹ Ley General de Transparencia..., *Op. Cit.*, Art. 70.

³²⁰ INAI-Fundar, “Transparencia en publicidad oficial”, <http://inicio.ifai.org.mx/Comunicados/Comunicado%20INAI-350-16.pdf>

³²¹ INAI, “Herramienta informática Comisiones Abiertas”, <http://comisionesabiertas.inai.org.mx/comisiones-abiertas/#/>

3) La información publicada está muy concentrada en las cifras de gastos finales en pagos de salarios, bienes y servicios, etc., pero no hay información sobre los procesos de toma de decisiones que sustentan que se adquiriera un bien o un servicio, por ejemplo, en los procedimientos de contratación de septiembre de 2017 aparece reportada la adquisición de una “vajilla” con el proveedor Hotelhaus SA de CV con un costo de \$74,475.84 pesos MN, pero no sabemos ¿por qué? ¿para qué? se adquirió este bien, lo cual provoca suspicacias sobre el cumplimiento de los principios constitucionales en materia de ejercicio de recursos público: eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez³²²;

4) Mención especial merece el caso de las “declaraciones patrimoniales”, pues se trata de uno de los temas torales de la legislación en materia del Sistema Nacional Anticorrupción³²³ (SNA) en conexión con las disposiciones de transparencia; si bien el portal de transparencia de la SCJN tiene información disponible para su consulta, tiene serias deficiencias: las declaraciones patrimoniales de los ministros no están publicadas y, por tanto, es un área de opacidad; si bien los formatos de declaraciones son homogéneos, las respuestas pueden ser completadas a mano (lo cual dificulta la consulta) o con un programa electrónico de edición de texto; merced a la falta de los formatos de declaraciones de interés, fiscal y patrimonial expedidos por el SNA, así como los lineamientos sobre qué datos en dichas declaraciones se pueden reservar, en las actuales declaraciones prevalece una tendencia a reservar muchos datos (domicilios, montos de los bienes muebles e inmuebles, etc.) que al final imposibilita el escrutinio ciudadano sobre los ingresos de un funcionario y sus bienes patrimoniales.

³²² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Op. Cit.*, Art. 134, primer párrafo.

³²³ Secretaría de la Función Pública, “Leyes secundarias del Sistema Nacional Anticorrupción”, www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/leyes-secundarias-del-sistema-nacional-anticorrupcion

4.1.5 Información sobre el desempeño institucional

Uno de los mayores problemas de la SCJN durante la mayor parte del siglo XX fue el rezago de trabajo en la atención de los juicios de amparo.³²⁴ Ahora con las herramientas de transparencia es posible construir diagnósticos de conjunto precisos sobre el desempeño institucional de la SCJN, tanto en sus actividades administrativas como en las de carácter jurisdiccional.

En la LGT se establecen las siguientes obligaciones de transparencia que se pueden clasificar en este rubro sobre desempeño institucional: V Indicadores de Gestión (en este caso jurisdiccionales), VI Indicadores Administrativos, XVIII Sanciones Administrativas, XXIX Informes de labores, XXX Estadísticas, XXXVI Resoluciones y Laudos.³²⁵ Como se aprecia, el legislador mandató una apertura amplia de la información sobre desempeño institucional, más allá de la publicación de estadísticas (por ej., de los medios de defensa constitucional ingresados, tramitados, resueltos, etc.) existe una obligación de generar datos e indicadores con el objetivo de dar cuenta de las actividades de un sujeto obligado.

Destaca que los indicadores de gestión jurisdiccional están actualizados, por periodos trimestrales, y las bases de datos están disponibles en datos abiertos (formato Excel), clasificados por ingresos y egresos, según el instrumento de defensa constitucional: Juicios de amparo, controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad; así como por contradicciones de tesis e incidentes de inejecución de sentencias.³²⁶ Mientras que los indicadores de gestión administrativos, también en datos abiertos, son accesibles en función de la información clasificada por área u órgano.

El portal para transparentar las estadísticas judiciales, @lex, sobre “el trámite jurisdiccional de las acciones de inconstitucionalidad, amparos en revisión, controversias constitucionales y solicitudes de ejercicio de la facultad de

³²⁴ Pantoja, David, “Presentación”, en Poder Judicial de la Federación, La Suprema Corte de Justicia de la Nación desde la visión de Antonio Carrillo Flores, *Op. Cit.*, p. XXI.

³²⁵ Ley General de Transparencia..., *Op. Cit.*, Art. 70.

³²⁶ SCJN, “Indicadores de gestión jurisdiccionales, fracción V”, www.scjn.gob.mx/transparencia/obligaciones-de-transparencia/fraccion-v

atracción³²⁷ es una herramienta especializada y robusta para localizar y manejar la información de los expedientes de estos medios de defensa constitucional y, no menos importante, se encuentran en formatos de datos abiertos. Detrás de esta herramienta puesta en funcionamiento en 2009, se encuentra el esfuerzo institucional de generar bases de datos, sistematizar y gestionar dicha información con el objeto de ponerla bajo el escrutinio ciudadano a través de una herramienta electrónica de uso fácil.³²⁸ Ésta es la herramienta de transparencia insignia de la SCJN, la cual podría tomarse como ejemplo a seguir en todos los rubros en los que la Suprema Corte debe publicar información y en aquéllos temas en que la Corte considere de relevancia divulgar información de manera proactiva; con lo cual se estaría refrendando a un nivel mayor el compromiso de la Corte en la apertura de su información y de someterse al escrutinio público.

4.1.6 Las obligaciones de transparencia específicas (información jurisdiccional)

Una de las novedades de la LGT es el establecimiento amplio de obligaciones específicas para determinados ámbitos del poder público, en la lógica de que cada uno de ellos tiene una organización particular, cumple funciones estatales diferentes y, por tanto, genera, administra y posee información con ciertas características que deben ser atendidas para su mejor y más amplia apertura. Así, esta ley mandata para los poderes judiciales cinco obligaciones específicas que son analizadas más adelante (tesis jurisprudenciales, versiones públicas de sentencias que sean de interés público, versiones estenográficas de las sesiones públicas, información sobre procedimientos de nombramientos de jueces y magistrados, y listas de acuerdos).

Además la LFT de 2016 establece, en el mismo sentido que la LGT, ocho obligaciones específicas para el Poder Judicial Federal: I. Las versiones

³²⁷ SCJN, “@lex Portal de Estadística Judicial”, <https://estadisticajudicial.scjn.gob.mx/alex/Default.aspx>

³²⁸ Unidad General de Transparencia y Sistematización de la Información Judicial, “Sistematización de la información judicial y datos abiertos en la SCJN”, 2016, <http://conatrib.org.mx/wp-content/uploads/2016/09/Presentacion-01-SCJN.pdf> El portal @lex obtuvo en 2010 el Premio Innovare Internacional y en 2014 fue reconocido por Transparencia Mexicana como mejor práctica en transparencia, *Idem*.

estenográficas, los audios y las videograbaciones de las sesiones públicas, según corresponda; II. Sobre los procedimientos de designación de jueces y magistrados mediante concurso de oposición: la convocatoria, el registro de aspirantes, la lista de aspirantes aceptados, la lista de los aspirantes que avanzan cada una de las etapas, el resultado de las evaluaciones de cada etapa protegiendo, en su caso, los datos personales de los aspirantes y la lista de vencedores; III. Sobre los procedimientos de ratificación: la resolución definitiva donde se plasmen las razones de esa determinación; IV. Las resoluciones que impongan sanciones disciplinarias a los integrantes del Poder Judicial de la Federación; V. Los indicadores relacionados con el desempeño jurisdiccional que conforme a sus funciones, deban establecer; VI. Las disposiciones de observancia general emitidas por los Plenos y/o sus Presidentes, para el adecuado ejercicio de sus atribuciones; VII. Los votos concurrentes, minoritarios, aclaratorios, particulares o de cualquier otro tipo, que emitan los integrantes de los Plenos, y VIII. Las resoluciones recaídas en los asuntos de contradicciones de tesis.³²⁹

4.1.7 Las tesis jurisprudenciales

La fracción I del Art. 73 de la LGT establece que el Poder Judicial Federal y de las Entidades Federativas deberán poner a disposición del público “las tesis y ejecutorias publicadas en el Semanario Judicial de la Federación o en la Gaceta respectiva de cada tribunal administrativo, incluyendo, tesis jurisprudenciales y aisladas.” Esta obligación es el reconocimiento en la Ley de transparencia de una práctica añeja que inició por el decreto de 1870 que ordenó la publicación de las tesis jurisprudenciales en el SJF; baste recordar que la primera época comenzó en 1871 y actualmente se encuentra vigente la décima época (del 4 de octubre de 2011 a la fecha).³³⁰

Las tesis jurisprudenciales son las explicaciones e interpretaciones de la ley y la constitución que los jueces usan para resolver los casos que se les

³²⁹ Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, México, Diario Oficial de la Federación, 9 de mayo de 2016, www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTAIP_270117.pdf

³³⁰ Poder Judicial de la Federación, “Noticia histórica de la publicación y difusión de la jurisprudencia” *Op. Cit.*

presentan³³¹, por lo cual tener acceso a esta información tiene varios beneficios, por ejemplo: para comprobar si la igualdad jurídica de los ciudadanos impera en la resolución de litigios; para indagar la actuación de los jueces en cuanto a su modo de interpretar y aplicar la ley; para actualizar a los estudiantes, operadores jurídicos y público general interesado en saber más sobre los alcances y limitaciones del derecho vigente en el país, en función de las decisiones cotidianas de los jueces.

El Poder Judicial Federal cuenta con una herramienta electrónica robusta que permite la consulta en internet de toda la información sobre tesis y ejecutorias publicadas en el SJF de 1917 a la fecha.³³² De modo que, para el caso de la SCJN, cualquier usuario con una conexión a internet puede tener acceso a todas las tesis jurisprudenciales y aisladas de esta Corte, en función de distintos criterios como es la fecha, la materia, el número de identificación, el título de la tesis, etc.

4.1.8 Versiones públicas de sentencias que sean de interés público

Cuando se habla de transparencia judicial el primer referente es la apertura de las sentencias definitivas, ya que la parte substancial del trabajo jurisdiccional se manifiesta a través de ellas. Así, la fracción II del Art. 73 de la LGT establece que se deben transparentar “las versiones públicas de las sentencias que sean de interés público”.

Si bien una sentencia, en función de los distintos instrumentos de defensa jurídicos establecidos en la constitución mexicana y sobre los cuales tiene competencia directa la SCJN (juicios de amparo directos en temas trascendentes, controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, principalmente), tiene distintos alcances en sus efectos (desde efectos particulares sobre las partes en un litigio hasta efectos *erga omnes* cuando se invalida una ley expedida por el Congreso), es de interés público conocer dicha sentencia, en tanto que ahí es

³³¹ Cfr. “JURISPRUDENCIA. CONCEPTO, CLASES Y FINES”, México, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tribunales Colegiados de Circuito, Novena época, tomo XVIII, octubre de 2003, p. 1039.

³³² Poder Judicial de la Federación, “Semanario Judicial de la Federación”, <https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSem/Paginas/SemanarioIndex.aspx>

donde tiene lugar la aplicación de las leyes, la determinación de sus alcances y restricciones, así como la configuración de las fronteras del orden jurídico en general.

La SCJN cuenta con un motor de búsqueda de sentencias y sus respectivos expedientes³³³, el cual permite tener acceso a una ficha informativa sobre los datos principales de la sentencia (expediente, tipo de asunto, ministro, tema, órgano jurisdiccional y los resolutivos), así como a los engroses del expediente y los votos particulares en caso de existir. Este caso también muestra una buena práctica de transparencia.

Sin embargo, no se debe perder de vista que una deficiencia del diseño de esta disposición normativa es mandar la publicación sólo de las sentencias “que sean de interés público”, pues ¿cómo y quién decide que son sentencias de interés público?, esto ha servido a los poderes judiciales locales para decidir a discreción la cantidad de sentencias publicadas³³⁴. Aunque este problema no lo tiene la SCJN, merced al interés público que recae sobre todas sus sentencias, sería conveniente mandar en la LGT la publicación de todas las sentencias que hayan causado estado, cerrando así las puertas a cualquier intento de opacidad en este rubro.

4.1.9 Versiones estenográficas de las sesiones públicas

Una versión estenográfica de una sesión pública de un tribunal es el texto de lo dicho oralmente, por todos aquéllos que tienen derecho de voz, durante la sesión, de modo que se pueda acceder en versión escrita a los contenidos de las discusiones, alegatos, etc., permitiendo así que no sólo las personas que asistieron a la sesión sepan lo que allí se dijo, sino que sea información al alcance de cualquier ciudadano en cumplimiento del principio de máxima publicidad.

³³³ SCJN, “Sentencias y datos de expedientes”, www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/TematicaPub.aspx

³³⁴ La organización EQUIS Justicia para las mujeres documentó en 2015 que ninguno de los poderes judiciales locales cumplía con la obligación de publicar sus sentencia de interés público conforme a lo establecido en la LGT. Véase EQUIS. Justicia para las mujeres, “Transparencia en la publicación de sentencias”, <http://equis.org.mx/project/transparencia-en-la-publicacion-de-sentencias/>

La SCJN cumple con esta obligación de transparencia establecida en el Art. 73, fracc. III, de la LGT, de modo satisfactorio; el dato a destacar es la publicación actualizada de estas versiones estenográficas en el mismo día en que ha tenido lugar la sesión pública correspondiente en la Corte.³³⁵ Esto es de relevancia en contextos de discusión de temas públicos sensibles (por ej., derecho al aborto, publicidad oficial, seguridad interior, etc.) ya que permite a los ciudadanos saber a la brevedad los argumentos, interpretaciones y posturas de los jueces al pronunciarse sobre los casos que deben atender.

4.1.10 Información sobre procesos de nombramiento de jueces y magistrados

Esta obligación de transparencia establecida en el Art. 73 fracción IV de la LGT, no aplica para la SCJN, en tanto que ésta se conforma por “ministros”, electos por una colaboración entre el poder ejecutivo y el Senado; mientras que la obligación de apertura informativa sólo recae sobre los procesos de nombramientos de “jueces” y “magistrados”, es decir, para los integrantes de los tribunales de jerarquía inferior. Debido a que el CJF, órgano que se ocupa de las tareas de administración y de la carrera judicial del Poder Judicial de la Federación, es competente en dichos procedimientos de nombramientos, en su portal de transparencia es donde se localiza esta información pública³³⁶.

La SCJN interviene en el proceso de nombramiento de los magistrados de la salas Superior y Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en colaboración con el Senado de la República, ya que según el artículo 99 constitucional, dichos magistrados electorales “serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores a propuesta de la SCJN”³³⁷, por esta razón, en el portal de transparencia de la Suprema Corte se publica la información de cada proceso de

³³⁵ SCJN, “Versiones taquigráficas”, www.scjn.gob.mx/multimedia/versiones-taquigraficas?fecha=All&field_vsts_instancia_target_id_1=All&page=0

³³⁶ Véase el portal de transparencia del CJF, en la sección “Procesos de designación de jueces y magistrados”, www.cjf.gob.mx/transparencia/index.htm

³³⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Op. Cit.*, Art. 99.

integración de ternas con candidatos a magistrados electorales³³⁸, los cuales incluyen: el Acuerdo de la SCJN para integrar la terna para ser enviada al Senado (se trata de las reglas del juego: los requisitos, los criterios de evaluación, las entrevistas y la selección final de la terna), la lista de candidatos aprobada por el pleno, la versión estenográfica y el video de la sesión pública de la Sesión ordinaria en la cual se decidió la integración de la terna de candidatos en cuestión.

Si bien se trata de avances substanciales en la apertura de la información en este tema, es evidente que la transparencia exige más transparencia: ¿por qué no se publican los currículos en versión pública de los candidatos seleccionados para integrar las ternas? Y junto a ello ¿por qué no publicar las fichas de evaluación de los candidatos? Lo cual sólo redundaría en beneficio de la confianza institucional, pues se estaría mostrando que los candidatos finalmente nombrados como magistrados cuentan con una serie de respaldos objetivos (requisitos, evaluación, competencias) para ocupar un cargo en la judicatura.

Además conviene no perder de vista que esta obligación de transparencia es restrictiva porque sólo recae sobre los procesos de nombramiento de jueces y magistrados, es decir, de los operadores jurídicos más visibles; sin embargo, en la lógica de la “máxima publicidad” sería conveniente que abriera la información sobre todos los nombramientos de los funcionarios que laboran en el poder judicial (vistos desde el punto de vista administrativo: de carrera, de base y de confianza³³⁹). La transparencia de los nombramientos en el Poder Judicial es uno de los pilares para “preservar el profesionalismo y la neutralidad de sus juzgadores y funcionarios, así como la percepción de ambas características entre los ciudadanos.”³⁴⁰

³³⁸ SCJN, “Designación de funcionarios judiciales”, www.scjn.gob.mx/transparencia/consulta-informacion-de-la-scn-y-sus-servidores-publicos/Informacion-jurisdiccional/designacion-funcionarios-judiciales

³³⁹ Los funcionarios de carrera son, principalmente, jueces de distrito y magistrado de circuito; los de base, incluyen, por ejemplo, a secretarías, auxiliares administrativos y oficiales de servicio; los de Confianza, a asesores jurídicos, directores generales, visitadores judiciales, etc. Véase Ríos Figueroa, Julio, *El déficit meritocrático.*, *Op. Cit.*, p. 20.

³⁴⁰ *Ibid.*, p. 48.

4.1.11 Lista de acuerdos

A través de esta obligación de transparencia establecida en el artículo 73, fracción V, se puede acceder a información sobre el pleno y las salas de la SCJN en los siguientes rubros: los asuntos de los que se dará cuenta en la sesión pública ordinaria programada del pleno (señalando el número del instrumento de defensa constitucional, el asunto y la ponencia al que pertenece); los asuntos de los que se dio cuenta en la sesión pública ordinaria programa del pleno (la cual incluye en sentido de la resolución del caso o trámite atendido); los calendarios de notificaciones de los días hábiles de la primera y de la segunda sala (con el número de expediente, las partes intervinientes y la fecha del acuerdo/actuario que incluye una síntesis del trámite).

Dicho con otras palabras, casi en tiempo real se puede consultar a través de las herramientas de la transparencia los acuerdos que se toman en el desarrollo de las actividades jurisdiccionales de la SCJN: por ejemplo, la lista de acuerdos de la sección de trámites de controversias constitucionales y de acciones de inconstitucionalidad³⁴¹, lo que permite dar un seguimiento puntual sobre el proceso de resolución de un asunto jurisdiccional de esta Corte. Aunque se trata de información que da cuenta del paso a paso de un procedimiento jurisdiccional, genera certeza sobre el procedimiento, pues se sabe los trámites llevados a cabo, los acuerdos tomados, las fechas y las instancias involucradas.

4.1.12 Buenas prácticas de transparencia judicial

Se considera una buena práctica de transparencia a aquélla práctica o acción que un sujeto obligado implementa con el objetivo de divulgar tanto la información pública que por ley está obligado a difundir, como la información que de manera proactiva quiere poner a disposición del público, con el objeto de dar cumplimiento al principio de máxima publicidad, y logra su objetivo en tanto dicha

³⁴¹ SCJN, “Lista de acuerdos de la sección de trámite de controversias constitucionales y de acciones de inconstitucionalidad”, www.scjn.gob.mx/pleno/seccion-tramite-controversias/lista-acuerdos/

práctica se convierte en un medio sencillo y asequible a cualquier persona para acceder a la información en cuestión.

En la obra “Acceso a la información y transparencia en el poder judicial” realizada en 2008 por la Asociación por los Derechos Civiles (ADC) de Argentina, con el objeto de identificar las buenas prácticas de transparencia judicial en América Latina, se encontró que la SCJN de México destacaba en: 1) la publicación de sentencias en el portal de internet del SJF, merced a que la información está actualizada y es de fácil acceso³⁴²; 2) el canal judicial, es decir, el canal de televisión sobre temas judiciales, en el cual se transmiten las sesiones públicas del pleno de la SCJN, porque a través de él se difunde de manera directa el quehacer de los órganos jurisdiccionales, erigiéndose en una herramienta eficaz de transparencia sobre el proceder de los jueces; 3) las audiencias en casos de gran relevancia pública, por ejemplo, las audiencias de discusión de la constitucionalidad del derecho al aborto en la Ciudad de México (entre abril y julio de 2008) porque se permitió la difusión amplia de la información sobre los argumentos a favor y en contra del aborto, y así mantener a la sociedad informada sobre el desarrollo del proceso jurisdiccional del cual se tomaría una decisión con consecuencias políticas, éticas, económicas, etc.³⁴³

Después de diez años estas buenas prácticas de transparencia de la SCJN se mantienen, se han robustecido y se han agregado algunas más: 1) en materia de estadística judicial se cuenta desde diciembre de 2009³⁴⁴, con el portal de transparencia focalizada “@lex”, el cual permite localizar y manejar la información de los expedientes sobre acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales, amparos en revisión y ejercicios de facultad de atracción de la

³⁴² Asociación por los Derechos Civiles, Acceso a la Información y transparencia en el poder judicial. *Op. Cit.*, p. 39.

³⁴³ *Ibid.*, p. 50.

³⁴⁴ Padilla, Mauricio, “Miles de datos en @lex, con sólo hacer click”, en Compromiso. Órgano informativo del Poder Judicial de la Federación, México, mayo de 2010, www.scjn.gob.mx/sites/default/files/gaceta_compromiso/documento/2016-10/gaceta201005_0.pdf

SCJN; 2) la publicación de los proyectos de resolución a discutirse en la SCJN³⁴⁵ se ha revelado como un mecanismo de apertura de la información del trabajo jurisdiccional, ya que con ello los actores sociales interesados amplían las discusiones, sopesan los argumentos, investigan y dan más argumentos, pero al final, los jueces constitucionales son quienes interpretan, argumentan y deciden; 3) los programas de “la Corte en la Radio” con los cuales se difunde información sobre las resoluciones relevantes de la SCJN en lenguaje comprensible, así como de temas de cultura jurídica, transparencia y derechos humanos³⁴⁶; 4) la publicación de las “crónicas del pleno y de las salas”³⁴⁷ en las cuales se da cuenta de los debates sostenidos por los ministros, centrando la atención en sus argumentos, criterios y reflexiones sobre la interpretación del derecho y su aplicación en la resolución de casos.

En síntesis, estas buenas prácticas indican que la transparencia se ha erigido en una política pública de la SCJN y, por tanto, del Poder Judicial Federal; sin embargo, a 2018 sigue existiendo un área de oportunidad en estas prácticas, el desarrollo de herramientas tecnológicas para el acceso fácil, actualizado y confiable a la información sobre el ejercicio de recursos públicos de la Suprema Corte.

4.2 Las excepciones del acceso a la información

La finalidad de las restricciones del acceso a la información en un régimen democrático es la protección de bienes públicos y de bienes privados superiores al interés de abrir información para su conocimiento público. En democracia hay secretos legítimos, siempre y cuando estén establecidos en la ley, la constitución y los tratados internacionales, y además cada caso sea fundamentado y se den a conocer las razones por las cuales se reserva cierta información. Así, no basta con saber qué información se mantiene en secreto, sino importa también saber porqué

³⁴⁵ SCJN, “Proyectos de resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se publican por acuerdo del pleno de este alto tribunal”, www.scjn.gob.mx/pleno/secretaria-general-de-acuerdos/proyectos-de-resolucion-scn

³⁴⁶ SCJN, “Decisiones de la Corte. En breve”, www.sitios.scjn.gob.mx/lacorteenlaradio/decisiones-de-la-corte-en-breve.html

³⁴⁷ SCJN, “Crónicas del pleno y de las salas”, www.scjn.gob.mx/cronicas-del-pleno-y-de-las-salas

se clasifica, por qué se restringe su acceso³⁴⁸; pues en ello se juega evitar que el secreto se convierta en escondite de fraudes a la ley, actos de corrupción, de impunidad y del ejercicio arbitrario del poder público.

El derecho de acceso a la información no puede ser absoluto en tanto que convive con otros derechos fundamentales y entre ellos hay límites que deben ser respetados y garantizados (por ejemplo, un límite muy claro está marcado por el derecho a la privacidad); y, aunque parezca repetitivo, los límites de la transparencia se justifican para permitir que los ciudadanos puedan seguir gozando de sus derechos fundamentales y/o para que las autoridades estén en la capacidad de garantizar esos mismos derechos fundamentales.

De aquí resulta ilustrativo el papel de la SCJN, como defensora de los derechos fundamentales, y su desafío de ponderar, por un lado, la apertura de la información pública en su poder para satisfacer el derecho de acceso a la información de las personas que ejercen este derecho en este ámbito del poder público y, por otro lado, la reserva de información para garantizar su estabilidad y seguridad institucional, o bien, para proteger datos de toda aquella persona que ha utilizado los servicios de la justicia federal.

4.2.1 Información reservada

En la LGT se establecen 13 causales para clasificar información como reservada, con el objetivo de evitar riesgos en: I) Seguridad nacional, seguridad pública o defensa nacional; II) relaciones internacionales; III) información entregada al Estado mexicano con ese carácter por otro sujeto de derecho internacional; IV) política monetaria y estabilidad de las instituciones financieras; V) vida, seguridad o salud de una persona física; VI) verificación, inspección y auditoría del cumplimiento de las leyes; VII) la prevención o persecución de los delitos; VIII) proceso deliberativo de servidores públicos (siempre y cuando no haya una decisión definitiva); IX) procedimientos para fincar responsabilidad a los

³⁴⁸ *Cfr.*, Luna Pla, Issa y Gabriela Ríos, “ABC del secreto de los deudores”, Cuadernos de transparencia, Núm. 20, 1ª ed., México, INAI, 2015, p. 23.

servidores públicos (sin resolución final); X) los derechos del debido proceso; XI) expedientes judiciales o procedimientos administrativos (que no hayan causado estado); XII) investigaciones de hechos tramitadas ante el Ministerio Público; y XIII) las previstas así en otras leyes y en tratados internacionales, siempre que no contravengan las disposiciones de esta Ley.³⁴⁹

Según el “Informe Anual de Transparencia y Acceso a la Información Pública 2015” de la SCJN, en este periodo la Corte recibió 54,967 solicitudes de acceso a la información, de las cuales 52,565 se tramitaron a través del procedimiento sumario, es decir, se proporcionó la información pública solicitada de modo inmediato.³⁵⁰ De las 2,404 solicitudes restantes, 1,657 se tramitaron a través del procedimiento ordinario, 144 se remitieron al CJF u otros sujetos obligados y 601 se archivaron porque el particular no atendió la prevención indicada en su momento.³⁵¹ De las 1657 solicitudes antes dichas, se procesaron 1,523 en el ámbito de la SCJN, de las cuales en 1,439 se entregó la información solicitada, en 16 casos se actualizó una reserva de información y en 2 la confidencialidad de la información; en 36 casos se determinó la inexistencia de la información, en 22 casos se entregó una parte de la información (es decir, en versión pública de los datos sujetos a la máxima publicidad con protección de datos sujetos a reserva) y en 8 estaban en trámite al momento de elaboración del informe anual.³⁵²

¿En qué casos el Comité de Transparencia no concedió el acceso a la información en 2015? ¿qué razones mencionó dicho Comité para mantener la clasificación de la información? Según el informe anual en cita, en 16 casos se actualizó una hipótesis normativa para determinar la reserva de la información: en 3 casos se trató de solicitudes de información administrativa, de los cuales uno correspondía a un procedimiento de investigación en trámite y en dos casos no se

³⁴⁹ Ley General de Transparencia..., *Op. Cit.* Art. 113.

³⁵⁰ SCJN, Informe Anual de Transparencia y Acceso a la Información Pública 2015, México, SCJN, 2015, p. 4. Se trata del informe anual de transparencia más reciente disponible en el portal de transparencia.

³⁵¹ *Idem.*

³⁵² *Ibid.* p 5.

contaba con los derechos de reproducción de los programas solicitados.³⁵³ En el ámbito de solicitudes en las que se solicitó información de carácter jurisdiccional, se resolvieron 13 casos y en todos ellos se fundamentó la restricción de la información por tratarse de expedientes que no contaban con una resolución final que hubiera puesto fin a los respectivos procedimientos.³⁵⁴

A *contrario sensu*, destaca que casos sobre ejercicios de recursos públicos o estadísticas jurisdiccionales, por citar un par de ejemplos relevantes, no aparecen en los temas que ha decidido el Comité, en gran medida porque esta información se divulga a través de las herramientas de transparencia, en cumplimiento de las obligaciones mandatadas en ley.

4.2.2 Información confidencial

La información confidencial, según la LGT, es la que “contiene datos personales concernientes a una persona identificada o identificable”³⁵⁵, abarca “los secretos bancario, fiduciario, industrial, comercial, fiscal, bursátil y postal, cuya titularidad corresponda a particulares, sujetos de derecho internacional o a sujetos obligados cuando no involucren el ejercicio de recursos públicos.”³⁵⁶ Merced a que “la información confidencial no se encuentra sujeta al principio de máxima publicidad [y] su protección debe entenderse en sentido muy amplio”³⁵⁷ es obligación de los órganos jurisdiccionales proteger los datos personales contenidos en los documentos de carácter jurisdiccional (incluidas las sentencias) que se encuentran en su poder, teniendo permitido divulgar los mismos en versiones públicas.³⁵⁸

Desde 2007 se incluyó en el Reglamento de transparencia de la SCJN, la obligación de generar versiones públicas de resoluciones jurisdiccionales por parte de las unidades administrativas encargadas de resguardar dichas resoluciones,

³⁵³ *Idem*.

³⁵⁴ *Idem*.

³⁵⁵ Ley General de Transparencia..., *Op. Cit.*, Art. 116.

³⁵⁶ *Idem*.

³⁵⁷ Cossío Díaz, José Ramón y María Luisa Hernández Chávez, La Transparencia y el Acceso a la Información en los Expedientes Judiciales, *Op. Cit.*, p. 5.

³⁵⁸ *Ibid.*, pp. 348 – 350.

“suprimiendo el nombre de las partes así como cualquier otra información de carácter personal que contengan”.³⁵⁹

En el informe anual de transparencia 2015 de la SCJN, se encuentran dos solicitudes de acceso a la información, en las cuales el Comité de transparencia declaró la confidencialidad de información de carácter administrativo: uno por no contar con la autorización para difundir fotografías de asistentes a actividades académicas de las Casas de la Cultura Jurídica de la SCJN y, en el otro caso, porque no se tenía la autorización del funcionario público para difundir su declaración patrimonial.³⁶⁰

El tema de la publicidad de las declaraciones patrimoniales de los funcionarios públicos (incluidos los jueces) es un ejemplo relevante de cómo la transparencia se ha robustecido como un medio para contener abusos y arbitrariedades en el sector público, e incluso apoyar el control de la corrupción e impulsar la integridad pública.³⁶¹ Si bien la LGT, en el Art. 70, fracc. XII, otorga la potestad a los servidores públicos a decidir si su declaración patrimonial se divulgará o no en versión pública en los sistemas habilitados para ello; la Ley General de Responsabilidades Administrativas de 2016³⁶², una de las siete leyes en materia del SNA, mandata que “las declaraciones patrimoniales y de intereses serán públicas salvo los rubros cuya publicidad pueda afectar la vida privada o los datos personales protegidos por la Constitución.”³⁶³ Es decir, las declaraciones patrimoniales están sujetas al principio de máxima publicidad de la información, excepto datos personales.

La propia SCJN se pronunció sobre la validez de la publicidad de las declaraciones patrimoniales de los jueces de la ciudad de México en julio de 2017. La Ley de Transparencia de la Ciudad de México de 2016, en su artículo 121,

³⁵⁹ SCJN, Reglamento concordado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación..., *Op. Cit.* Art. 8.

³⁶⁰ SCJN, Informe Anual de Transparencia y Acceso a la Información Pública 2015, *Op. Cit.* p. 5.

³⁶¹ *Cfr.* Consejo sobre Integridad Pública, Integridad Pública. Una estrategia contra la corrupción, 41ª ed., París, Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, 2017.

³⁶² Ley General de Responsabilidades Administrativas, México, Diario Oficial de la Federación, 18 de julio de 2016, www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA.pdf

³⁶³ *Ibid.*, Art. 29.

fracc. XIII, establece la obligación de divulgar en versión pública todas las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos; frente a lo cual, el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México presentó una controversia constitucional ante la SCJN, porque dicha disposición normativa excedía lo mandado por la LGT, según la cual es potestativo, y no obligatorio, la publicación de las declaraciones patrimoniales. La SCJN resolvió la validez del artículo impugnado porque se ajusta a la LGT y lo adecua a la realidad de la ciudad de México, ya que “poder transparentar información pública de los servidores públicos incrementa la transparencia y rendición de cuentas, generando una mayor eficiencia gubernamental, diseño de política pública basada en evidencia y mejora de servicios públicos”.³⁶⁴

4.2.3 Catálogo de información clasificada

Sobre la información clasificada como reservada recae una obligación de transparencia: los sujetos obligados elaborarán y divulgarán un índice de los expedientes clasificados como reservados, señalando “el área que generó la información, el nombre del documento, si se trata de una reserva completa o parcial, la fecha en que inicia y finaliza la reserva, su justificación, el plazo de reserva y, en su caso, las partes del documento que se reservan y si se encuentra en prórroga.”³⁶⁵ Transparentar la información sobre cuáles expedientes recae una reserva de información genera certeza jurídica sobre las restricciones a las que está sujeta dicha clasificación: los documentos en específicos sobre los que aplica, el tema del contenido, la fundamentación de la reserva y los plazos de la misma.

La SCJN publica semestralmente su Índice de Información Reservada,³⁶⁶ el cual permite consultar: a) el área que generó y/o conservó la información; b) nombre del documento o expediente; c) tema; d) origen de la reserva; e) fecha de

³⁶⁴ SCJN, “Controversia constitucional 62/2016”, ministro ponente José Ramón Cossío Díaz, 11 de julio de 2017, p. 23, www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=200411

³⁶⁵ Ley General de Transparencia..., *Op. Cit.*, Art. 102.

³⁶⁶ SCJN, “Información clasificada”, www.scjn.gob.mx/transparencia/solicita-informacion/informacion-clasificada

clasificación por el área responsable; f) fundamento legal de la clasificación; g) razones y motivos de la clasificación; h) clasificación completa o parcial; i) partes o secciones de los documentos o expedientes clasificados; j) fecha de confirmación de clasificación por parte del Comité de Transparencia; k) plazo de reserva; l) fecha en que culmina el plazo de clasificación y m) estatus del expediente. Se trata de una serie de requisitos sobre los documentos clasificados que dan cuenta de los alcances, fundamento y temporalidad de los secretos legítimamente protegidos en democracia, para garantizar su conservación y futura apertura en cumplimiento del principio de máxima publicidad de la información.

En 2017 el Comité de transparencia de la SCJN confirmó la clasificación de 30 expedientes y/o documentos porque se actualizó una causal de reserva. En 23 casos el fundamento legal de la clasificación fue el Art. 113, fracc. XI, de la LGT, para proteger “el eficaz mantenimiento de los procesos jurisdiccionales, en el contexto de un expediente judicial que no ha causado estado.”³⁶⁷ En tres casos más se fundamentó la clasificación en el Art. 113, fracc. V, porque “al permitir que pudieran divulgarse los elementos de identificación o localización, estrategia, costumbres o difundir cualquier circunstancia [se pondría] en riesgo la seguridad de los titulares del órgano cúpula del Poder Judicial de la Federación”.³⁶⁸ De estos tres casos, en uno de ellos se solicitó la información sobre “el número de elementos a cargo de proteger la integridad de los Ministros, si existe convenio o contrato con alguna empresa privada para que brinde ese servicio”³⁶⁹ y en los otros dos casos, un particular solicitó el número de celular y el registro de llamadas de un ministro.

En otros dos casos, la clasificación de la información se sustentó en el Art. 113, fracciones I y V, de la LGT, porque se podría poner “en riesgo la eficacia de las acciones destinadas a proteger la estabilidad de los poderes de la Unión”; en ambos casos se solicitaba la cantidad y características de vehículos blindados y

³⁶⁷ SCJN, “Índice de Expedientes Clasificados como Reservados, mayo de 2015 – diciembre de 2018”, www.scjn.gob.mx/sites/default/files/pagina_transparencia/documento/2019-01/Indice_de_Expedientes_clasificados_como_reservados_2o_Semestre_2018.pdf

³⁶⁸ *Idem*.

³⁶⁹ *Ibid.*, p. 10.

su costo, frente a lo cual procedió la reserva de la información. En otro caso se solicitó la información de un contrato y anexos de un sistema tecnológico de la SCJN, y se aplicó el Art. 113, fracc. I, porque la divulgación de dicha información podría poner en riesgo los servicios de telecomunicación de ese Alto Tribunal.³⁷⁰ Por último, en otro caso más, en la cual un particular solicitó el comprobante de pago de un contrato, el Comité argumentó que “se podría propiciar que se afectara el patrimonio del Alto Tribunal, y a efecto de prevenir conductas ilícitas”³⁷¹ y fundamentó la clasificación de la información en el Art. 113, fracc. VII, de la LGT (sobre la obstrucción para la prevención o persecución de delitos).

Todos estos datos se pueden consultar en el citado Índice de Información Reservada, el cual coloca en la “vitrina pública” la información básica para identificar y hacer identificables los expedientes y documentos que son reservados porque han actualizado una causal de reserva prevista en la ley, pero que terminado el plazo de reserva volverán a ser información pública.

4.3 El órgano garante del acceso a la información

Una condición necesaria para erigir un sistema de transparencia es la vigencia de una ley especializada en la materia, la cual cumpla con estándares mínimos que garanticen la apertura de la información; dentro de ellos un requisito clave para el éxito o fracaso de los contenidos normativos de la ley es la existencia de un órgano garante del derecho de acceso a la información, con capacidad de tomar decisiones definitivas e inatacables.³⁷²

Con base en la reforma al artículo 6º constitucional de 2014 en materia de transparencia y la LGT de 2015, el INAI es el órgano constitucional autónomo encargado de garantizar el derecho de acceso a la información en México³⁷³. Para ello, el INAI tiene facultades no sólo para garantizar el acceso a la información en

³⁷⁰ *Ibid.*, p 12.

³⁷¹ *Ibid.*, p. 10.

³⁷² Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Los órganos de supervisión del derecho al acceso a la información pública, *Op. Cit.*

³⁷³ Artículo 6º, apartado A, fracción VIII, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Op. Cit.*

los sujetos obligados por la LGT, sino también es una suerte de segunda instancia frente a las resoluciones de los órganos garantes del acceso a la información locales.³⁷⁴

Este modelo, sin embargo, tiene dos excepciones: 1) el Consejero Jurídico del Gobierno puede impugnar una resolución del INAI a través de un recurso de revisión ante la SCJN, cuando se considere que la información debe mantenerse clasificada como reservada por razones de seguridad nacional³⁷⁵; y 2) el órgano garante de la información sobre asuntos jurisdiccionales de la SCJN es un comité especializado en derecho de acceso a la información integrado por tres ministros de la misma Corte.³⁷⁶ Dicho de otra manera, debido a que la SCJN es el órgano de mayor jerarquía del Poder Judicial de la Federación y tiene la facultad de interpretar en última instancia la Constitución y las leyes que de ella emanan, no puede estar sometida a las resoluciones de otro órgano, en este caso el INAI, en ámbitos de competencia exclusiva de la Corte como lo es el ejercicio de su facultad jurisdiccional.

Atendiendo a la distinción entre información de carácter administrativo y la de carácter jurisdiccional, así como a qué órgano le corresponde garantizar el acceso a cada uno de estos tipos de información, se aprecia mejor el modelo de garantía en el ámbito judicial: el INAI es el órgano garante del acceso a la información administrativa en poder de la SCJN, mientras que un Comité

³⁷⁴ Véase Azuara, Cecilia, “La naturaleza del nuevo IFAI: entre máximo tribunal de transparencia y coordinador del sistema nacional”, en Peschard, Jacqueline (coord.), Hacia el Sistema Nacional de Transparencia, 1ª ed., México, IJ-UNAM, 2016, pp. 107-127.

³⁷⁵ Artículo 6º, apartado A, fracción VIII, Constitución Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, *Op. Cit.*, y Art. 157, Ley General de Transparencia..., *Op. Cit.* El primer caso aconteció en diciembre de 2016, cuando el INAI resolvió que el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen) debía entregar a un particular los datos estadísticos sobre intervenciones de comunicaciones privadas en 2014; frente a esta resolución el Consejero Jurídico de la Presidencia presentó el recurso de revisión ante la SCJN porque con dicha resolución se podría vulnerar la seguridad nacional, sin embargo, el pleno de la SCJN confirmó la resolución del INAI. Véase Lastiri, Diana, “Inai no debe generalizar criterios, afirma SCJN”, El Universal, México, 6 de diciembre de 2016, www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/politica/2016/12/6/inai-no-debe-generalizar-criterios-afirma-scn

³⁷⁶ Artículo 6º, apartado A, fracción VIII, Constitución Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, *Op. Cit.*, y el Capítulo V, Del recurso de revisión de asuntos jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ley General de Transparencia..., *Op. Cit.*, Artículos 194 y 195.

Especializado de la propia SCJN es quien resuelve los recursos de revisión relativos a información jurisdiccional.

4.3.1 Integración y competencias

El artículo 6º, apartado A, fracción VIII, párrafo cuarto, de la Constitución Política establece la creación de un comité especializado de acceso a la información de la SCJN, el cual está integrado por tres ministros, con el objeto de garantizar el acceso a la información de los asuntos jurisdiccionales de la propia Corte. Por “asuntos jurisdiccionales”, según la LGT, se entiende que son aquellos “relacionados con el ejercicio de la función constitucional de impartición de justicia competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos que precise la Ley Federal.”³⁷⁷

Este comité especializado tiene las atribuciones de los organismos garantes establecidos en la LGT y, asimismo, los recursos de revisión que conozca están sujetos a los principios, reglas y procedimientos de resolución previstos en la misma Ley.³⁷⁸ El comité de la SCJN, *mutatis mutandis*, es un equivalente al INAI en cuanto a sus competencias para proteger el derecho de acceso a la información en su ámbito de competencia y, por tanto, con la obligación de aplicar los principios, reglas y procedimientos para conocer y resolver los recursos de revisión sobre acceso a la información.

Los organismos garantes tienen 22 atribuciones señaladas en el Art. 42 de la LGT y, en este sentido, también son atribuciones del Comité Especializado de la SCJN: I. Interpretar los ordenamientos que deriven de esta Ley y de la Constitución; II. Conocer y resolver los recursos de revisión interpuestos por los particulares (cuando éstos se inconforman por la respuesta a una solicitud de acceso a la información dada por un sujeto obligado); III. Imponer medidas de apremio (con el objeto de hacer cumplir la LGT); IV. Solicitar al INAI que conozca recursos de revisión que así lo ameriten; V. Promover el derecho de acceso a la

³⁷⁷ Ley General de Transparencia..., *Op. Cit.*, Art. 195.

³⁷⁸ *Ibid.*, Art. 194, párrafo segundo.

información; VI. Promover la cultura de la transparencia; VII. Capacitar a los servidores públicos; VIII. Establecer políticas de transparencia proactiva; IX. Suscribir convenios con el objeto de promover la política de transparencia proactiva; X. Suscribir convenios de colaboración con particulares o sectores de la sociedad cuyas actividades sean de interés público; XI. Suscribir convenios con otros organismos garantes; XII. Promover la igualdad sustantiva; XIII Impulsar que los procedimientos de acceso a la información y los medios de impugnación se puedan realizar en lenguas indígenas, formatos accesibles y con los ajustes razonables necesarios; XIV. Garantizar condiciones de accesibilidad a grupos vulnerables; XV. Interponer acciones de inconstitucionalidad contra leyes en la materia que vulneren el derecho de acceso a la información pública; XVI. Elaborar y publicar estudios e investigaciones para difundir el conocimiento en transparencia; XVII. Hacer del conocimiento a la instancia competente del incumplimiento de las obligaciones de transparencia; XVIII. Determinar y ejecutar las sanciones previstas en esta Ley; XIX. Promover la colaboración con organismos internacionales para mejorar las prácticas; XX. Fomentar los principios de gobierno abierto, transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana, accesibilidad e innovación tecnológica; XXI. Emitir recomendaciones a los sujetos obligados para realizar acciones de apertura gubernamental; y XXII. Las demás que les confieran esta Ley y otras disposiciones aplicables.³⁷⁹

Adicionalmente en la LFT de 2016 se faculta a la SCJN para “emitir un Acuerdo para la integración, plazos, términos y procedimientos del Comité [especializado de ministros], de conformidad con los principios, reglas y procedimientos de resolución establecidos en la Ley General y esta Ley.”³⁸⁰

En efecto, el “Acuerdo del comité especializado de ministros relativo a la sustanciación de los recursos de revisión que se interponen en contra del trámite de solicitudes de acceso a la información pública, en posesión de la SCJN”³⁸¹ lo

³⁷⁹ *Ibid.*, Art. 42.

³⁸⁰ Art. 167 de la *Ley Federal de Transparencia...*, *Op. Cit.*

³⁸¹ SCJN, “Acuerdo del Comité Especializado de Ministros relativo a la sustanciación de los recursos de revisión que se interponen en contra del trámite de solicitudes de acceso a la

emitió el Comité Especializado de Ministros, integrado por Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora y Jorge Pardo Rebolledo, el 23 de mayo de 2016. De este Acuerdo destacan dos aspectos: 1) Cuando los recursos de revisión se presenten directamente ante algún organismo garante diverso, éste deberá remitir el expediente completo a la Unidad General de Transparencia de la SCJN para que ésta realice el trámite conducente (artículo tercero); 2) Cuando el recurso de revisión verse sobre información jurisdiccional de la SCJN, el Comité Especializado lo sustanciará en términos del Título Octavo, Capítulo I de la LGT; pero tratándose de información en materia administrativa de la SCJN, el expediente se remitirá al INAI (artículo cuarto).

4.4 Panorama estadístico de solicitudes y recursos de revisión

Con el objetivo de contextualizar el incremento de la exigencia social de transparencia y acceso a la información en posesión de la SCJN, se presenta a continuación un panorama estadístico sobre las solicitudes de acceso a la información y los recursos de revisión en el periodo de 2003 a 2017.

El número total de solicitudes anuales presentadas ante la SCJN ha variado a lo largo de la serie histórica obtenida de la consulta de sus informes anuales de transparencia (cuadro 13). En el período de 2003 a 2005 hay una tendencia clara a la alza en la cantidad de solicitudes, al pasar de 5,312 a 36,413; lo cual es explicable debido a la novedad de las disposiciones normativas del acceso a la información pública y su paulatina apropiación social. De 2007 a 2009 se identifica el mayor número de solicitudes vista la serie en perspectiva, pues en cada uno de estos años se presentaron más de 78 mil solicitudes e incluso en 2008 la cantidad ascendió a 86,068; fue durante este período en que se reformó el artículo 6º constitucional y, por tanto, se reformó el Reglamento de Transparencia de la SCJN, con el objeto de incrementar la operatividad de los principios constitucionales y legales en este ámbito del poder público. Mientras que de 2010

información pública, en posesión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, 23 de mayo de 2017, www.scjn.gob.mx/sites/default/files/comite_especializado/acuerdos/documento/2016-11/Acuerdo-Comite-Especializado-Sustanciacion-Recursos-Revision_1.pdf

a 2015 se aprecia una regularidad de solicitudes por encima de las 50 mil anuales, es decir, da cuenta de una “normalización” de este instrumento como mecanismos de acceso a la información administrativa y jurisdiccional de la SCJN.

Cuadro 13. Tendencia histórica de las solicitudes de acceso y recursos de revisión en la SCJN (2003-2017).

Año	Total de solicitudes de acceso	Solicitudes por procedimiento sumario	Solicitudes por procedimiento ordinario	Recursos de revisión resueltos	% acceso pleno
2003	5,312	4,974	338	1	99.77%
2004	28,398	27,844	594	3	99.95%
2005	36,413	35,699	714	4	99.95%
2006	31,419	30,464	955	4	99.90%
2007	78,858	77,575	1,283	2	99.93%
2008	86,068	84,164	1,204	2	99.98%
2009	78,237	76,776	1,461	4	99.96%
2010	60,471	58,415	1,339	8	99.91%
2011	59,520	57,045	1,725	2	99.95%
2012	55,209	52,532	2,011	3	99.87%
2013	50,686	48,592	1,639	10	99.90%
2014	64,650	62,702	1,369	3	99.91%
2015	54,967	52,565	2,402	4	99.84%
2016	47,387	45,075	2,312	ND	98.50%
2017	40,953	37,972	2,981	21	97.60%

Fuente: Elaboración propia con base en los Informes Anuales de Transparencia de la SCJN 2003-2015 y los Informes Anuales de Labores de la SCJN 2016-2017.

Después de la reforma constitucional de 2015, en el tramo final del período, 2016-2017, hay una tendencia a la baja (47,837 y 40,953 solicitudes, respectivamente), posiblemente debida al incremento de las obligaciones de transparencia de los sujetos obligados, por lo cual la SCJN ha incrementado sus

entradas de información tanto en la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT)³⁸² como en su propio portal de transparencia, es decir, ahora se puede consultar información que antes se solicitaba vía solicitudes de acceso.

Del número de solicitudes anuales totales, la SCJN realiza una distinción entre aquéllas que se procesaron por “procedimiento sumario” y aquéllas por “procedimiento ordinario”. Desde 2003 la SCJN cuenta con el procedimiento sumario para dar respuesta inmediata a una solicitud de acceso a la información; este procedimiento consiste en que “en caso de que la información solicitada sea de la competencia de la SCJN, del CJF o de los Órganos Jurisdiccionales Federales y esté disponible en medios impresos o electrónicos de acceso público, el personal del Módulo de Acceso que corresponda, facilitará al solicitante su consulta física y, de requerir copia impresa o electrónica, una vez enterada la respectiva cuota de acceso, ésta se entregará a la brevedad.”³⁸³ Esto constituye un desarrollo normativo reglamentario para el acceso a la información pronto y expedito en el ámbito judicial, debido a que ni la LFT ni la LGT establecen expresamente este procedimiento. De este modo, con base en la información del cuadro 13, se puede observar que a través de este procedimiento se procesan entre el 93% y 98% de las solicitudes anuales atendidas por la SCJN.

En contraparte, entre el 2% y el 7% de las solicitudes de acceso a la información se tramitan por el procedimiento ordinario, es decir, cuando “la información requerida no se encuentre disponible en el Módulo de Acceso, se puede iniciar este procedimiento con la finalidad de localizarla en cualquiera de los órganos de la Suprema Corte.”³⁸⁴ En este caso, el tiempo de respuesta a la solicitud es de 15 días hábiles, prorrogables por causa justificada por un periodo igual.

³⁸² La Plataforma Nacional de Transparencia, establecida en el título tercero de la LGT, “es la expresión del compromiso del modelo de acceso a la información con la utilización de los medios informáticos para potenciar su eficacia”, véase Peschard Jacqueline, “De la plataforma nacional de transparencia” en Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Comentada, 1ª ed., México, INAI, 2016, pp. 185-190.

³⁸³ SCJN, Guía de Acceso a la Información para solicitantes, 7a ed., México, SCJN, 2014, p. 9.

³⁸⁴ *Ibid.*, p. 9.

Un dato que se destaca anualmente en los informes de transparencia de la SCJN es el alto porcentaje de acceso pleno a la información vía solicitudes de acceso: de 2003 a 2015 el porcentaje de acceso a la información está por encima del 99.7% y sólo en los últimos dos años (2016-2017) ha disminuido ligeramente para quedar en alrededor del 97%.

Los recursos de revisión que resolvió la otrora Comisión para la Transparencia, Acceso a la Información Pública Gubernamental y Protección de Datos Personales de la SCJN y, a partir de 2016, los que han resuelto el Comité Especializado de Ministros, dan cuenta del alto porcentaje de conformidad de los ciudadanos con las respuestas a las solicitudes de acceso, ya que de 2003 a 2015 el promedio de recursos de revisión resueltos es de 4; sólo hacia el final de periodo, 2017, este número se ha incrementado significativamente a 21.

Cuadro 14. Indicadores de gestión de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales 2017 de la SCJN

Indicador	Ene-Mar	Abr-Jun	Jul-Sept	Oct-Dic	Total
Solicitudes recibidas	12,202	10,658	8,647	9,235	40,742
Solicitudes resueltas	11,580	10,274	8,175	9,152	39,181
Solicitudes presentadas a través de medios electrónicos	1,900	1,675	3,108	1,421	8,104
Solicitudes presentadas de manera presencial	10,302	8,983	5,539	7,814	32,638
Solicitudes tramitadas mediante procedimiento sumario	11,282	9,915	7,994	8,619	37,810
Solicitudes tramitadas mediante procedimiento ordinario	663	555	504	465	2,187
Solicitudes procedimiento ordinario, información de carácter administrativo	181	105	109	110	505
Solicitudes procedimiento ordinario, información jurisdiccional	482	450	395	355	1,682

Fuente: Elaboración propia con base en 1ro, 2do, 3ero y 4to Informes trimestrales de "Indicadores de gestión de transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales" (2017) de la SCJN, <https://www.scjn.gob.mx/transparencia/datos-estadisticos-en-la-materia/indicadores-de-gestion-en-materia-de-transparencia-y-acceso-a-la-informacion>

A partir de 2015, la SCJN publica informes trimestrales sobre los indicadores de gestión de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, los cuales contienen un mayor desglose de la información. Por ejemplo, en comparación con el cuadro 13, respecto a la información de 2017, en el cuadro 14 se puede observar la cantidad de solicitudes que los ciudadanos presentaron a través de los medios electrónicos (8,104) y cuántas de manera presencial (32,638). De aquí se infiere que en este ámbito del poder público se tiene un enorme potencial para impulsar la utilización de la PNT como medio para solicitar información, ya que en los otros sujetos obligados del ámbito federal se atiende en promedio el 81.5% de las solicitudes a través de la PNT.³⁸⁵

El otro dato a destacar es la distinción del tipo de información que se solicita a través del procedimiento ordinario; de las 2,187 solicitudes de este tipo presentadas en 2017, en 76.9% de ellas se solicitó información de carácter jurisdiccional, mientras que en el restante 23.1% se pidió información de carácter administrativo. Esto muestra una tendencia clara de interés público sobre la información relativa al ejercicio de la función jurisdiccional: los ciudadanos quieren saber qué y cómo deciden los jueces constitucionales al resolver los distintos conflictos que están facultados para resolver.

En el mismo periodo anual, el Comité de Transparencia resolvió 201 asuntos relativos a clasificaciones de información, de ellos en 31 expedientes decidió la clasificación de la información como reservada: 23 casos relacionados con información jurisdiccional (documentos sobre controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y amparos directos o en revisión sin decisión definitiva) y en los restantes 8 casos se trató de información administrativa (blindaje de vehículos, servicios de telefonía de los ministros, contratos de sistemas tecnológicos, elementos de seguridad, entre otros).³⁸⁶

³⁸⁵ INAI, *Informe de labores 2017*, *Op. Cit.*, p. 22.

³⁸⁶ SCJN, "Índice de expedientes clasificados como reservados", *Op. Cit.*

En 2017 el Comité Especializado de Ministros recibió 40 recursos de revisión (cuadro 15).³⁸⁷ Con base en la revisión de la base de datos de los recursos de revisión³⁸⁸ resueltos por dicho Comité, se tiene el registro de 36 recursos de revisión de 2017 resueltos en el mismo periodo de tiempo, de los cuales a continuación se presenta una relación de los sentidos de las resoluciones.

Cuadro 15. Indicadores de clasificaciones resueltas por el Comité de Transparencia y de recursos de revisión del órgano garante de la información jurisdiccional de la SCJN (2017)

Comité de Transparencia	Ene-Mar	Abr-Jun	Jul-Sept	Oct-Dic	Total
Clasificaciones de información resueltas	72	37	40	52	201
Comité Especializado de Ministros					
Recursos de revisión interpuestos	21	7	3	9	40
De los recursos interpuestos, los siguientes fueron en contra de resoluciones del Comité de Transparencia	4	3	2	9	18

Fuente: Elaboración propia con base en 1ro, 2do, 3ero y 4to Informes trimestrales de "Indicadores de gestión de transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales" (2017) de la SCJN, *Op. Cit.*

En 23 recursos de revisión (63.8%), el Comité Especializado resolvió turnar el expediente al INAI, porque el tipo de información materia del recurso era de carácter administrativo. Dicho de otro modo, la mayor parte de la labor de este Comité en 2017 consistió en clasificar correctamente la información entre aquella de carácter jurisdiccional y aquella de carácter administrativo para determinar qué órgano era el competente para substanciar y resolver los recursos de revisión. En

³⁸⁷ Unidad General de Transparencia y Sistematización de la Información Judicial, "Resumen General de Solicitudes de Acceso a la Información, Diciembre, 2017", www.scjn.gob.mx/sites/default/files/informes_transparencia/documento/2019-02/Ene-Dic.pdf

³⁸⁸ SCJN, "Recursos de revisión", www.scjn.gob.mx/transparencia/comites/comite-especializado/recursos-de-revision?field_r6sr6n_fecha_value=2&title=&edit-submit-recursos-de-revision=Aplicar

general, el tema de los casos reenviados al INAI versó sobre el ejercicio de recursos públicos de la SCJN (salarios de ministros a partir de 1979, contrato para la publicación de la obra Derechos del Pueblo Mexicano, gasto en botellas de vino en 2016-2017, gastos en comidas de fin de año de las unidades administrativas de la SCJN³⁸⁹, etc.).

En contraparte, en 4 casos (11.1%) en materia de información jurisdiccional, el Comité Especializado resolvió reenviar los expedientes a la Unidad de Transparencia (en 2 casos) y al Comité de Transparencia (en 2 casos), ambos de la SCJN, para que la primera ordenara la búsqueda exhaustiva de la información solicitada y la segunda determinara, fundara y motivara las clasificaciones de la información a las que hubiera lugar.

En otros 7 casos (19.4%) el Comité Especializado resolvió el desechamiento de los recursos de revisión por actualizar alguna causal prevista en el artículo 155 de la LGT. Finalmente, en otros dos casos se resolvió que el área de transparencia de la SCJN debía otorgar al particular la orientación necesaria para presentar su solicitud de acceso a los sujetos obligados que se presumía podrían proporcionar la información solicitada (en estos casos, a la PGR y al TFJA).

En el periodo de estudio (2017) llama la atención que no aparece ningún recurso de revisión resuelto por el Comité Especializado en el cual se haya modificado alguna resolución del Comité de Transparencia de la SCJN sobre clasificaciones de información; es decir, por lo menos en 2017 no se presentó algún caso en el cual se haya debatido y ponderado alguna tensión entre la máxima publicidad sobre información jurisdiccional (por ej., en violaciones graves de derechos humanos o actos graves de corrupción) y alguna causal para mantener la reserva de la información. Sin embargo, es previsible que en los años por venir el Comité Especializado pasará de las discusiones de forma sobre los recursos de revisión que le tocan conocer, a la configuración precisa de los

³⁸⁹ *Idem.*

alcances de la apertura de la información jurisdiccional en este ámbito del poder público.

Con el objeto de completar el panorama de los recursos de revisión presentado en este apartado, conviene dar cuenta de los recursos de revisión reenviados por el Comité Especializado de Ministros al INAI (23 expedientes) y cómo este Instituto resolvió dichos recursos en 2017. En la base de datos del INAI para la consulta de “Resoluciones de Recursos de Revisión”³⁹⁰, para el año 2017 aparecen 20 expedientes de recursos de revisión³⁹¹ correspondientes al sujeto obligado SCJN.

En 8 expedientes de recursos (40%), el INAI confirmó la respuesta de la solicitud atendida por la SCJN. En otros 7 expedientes (35%), el Instituto resolvió el sobreseimiento porque se actualizaba alguna de las causales contempladas en el artículo 155 de la LGT.

Sólo en 5 recursos de revisión (25%), el INAI resolvió la modificación de la respuesta original de la SCJN, los cuales se reseñan a continuación: 1) frente a la solicitud del contrato para la publicación de una obra de la SCJN, ésta brindó la copia del contrato pero no incluyó los anexos del mismo; por lo que el INAI instruyó la entrega de dichos anexos porque de lo contrario la información estaba incompleta (Expediente RRA 4232/17); 2) un particular solicitó información sobre los viáticos de hospedaje y transportes de los ministros en cumplimiento de comisiones de 2008 a la fecha [2017]; la SCJN clasificó gran parte de la información por razones de seguridad nacional, ya que podrían poner en riesgo la seguridad de los ministros y, con ello, afectar la estabilidad de un poder público. Frente a ello, el INAI resolvió que “proporcionar los datos de identificación de los proveedores no se generarían respecto de toda la documentación reservada los patrones que permitan establecer indicadores sobre las costumbres, preferencias o algún otro aspecto que ponga en riesgo a los ministros de la SCJN” y ordenó

³⁹⁰ INAI, “Resoluciones de Recursos de Revisión”, <http://consultas.ifai.org.mx/Sesionessp/Consultasp>

³⁹¹ Existe un desfase en la resolución de los expedientes, ya que de 23 expedientes reenviados por la SCJN al INAI, este Instituto resolvió sólo 20 en 2017.

entregar al particular dichos datos (expediente RRA 1216/17); 3) un ciudadano solicitó los currículos de los mandos medios de la Unidad de Transparencia de la SCJN, y la respuesta aplicó en términos amplios la clasificación de información por datos personales; el INAI resolvió que el Comité de Transparencia de la SCJN debía clasificar la información confidencial de modo correcto y restrictivo, fundando y motivando dicha clasificación (expediente RR 0689/17); 4) frente a la solicitud de un expediente sobre un procedimiento de pérdida de confianza, el INAI resolvió que si bien procedía la clasificación de dicho expediente (pues se trataba de un caso en litigio sin resolución final firme), la causal invocada era incorrecta, por lo tanto, instruyó al Comité de Transparencia de la SCJN a realizar la motivación y fundamentación correcta de la clasificación de dicha información (expediente 1059/17); y 5) un particular solicitó la información sobre el número y costo del personal de seguridad asignado a cada ministros de la SCJN, pero en su respuesta el sujeto obligado sólo ofreció los gastos globales por seguridad y no se pronunció sobre el número de personal asignado; el INAI instruyó al Comité de Transparencia llevar a cabo una prueba de daño para determinar la apertura o reserva de dicha información, ofreciendo sobre ello un pronunciamiento categórico.

En síntesis, en quince años de experiencias normativas en materia de transparencia y derecho de acceso a la información en el ámbito judicial encontramos avances notables: el cumplimiento regular y periódico de obligaciones de transparencia, la aplicación de reglas específicas para la reserva de la información, mecanismos sencillos para presentar solicitudes de acceso y recursos de revisión, con garantías robustas para el ejercicio de estos derechos. Sin embargo, en transparencia judicial no se puede dar un paso atrás; con la inteligencia de saber dónde poner los límites, el Poder Judicial no tiene nada que perder con transparencia y más transparencia; en ello se juega uno los caminos de la justicia en democracia.

Conclusiones

I. La transparencia y el derecho de acceso a la información pública son una condición que robustece al Estado de derecho y al régimen político democrático contemporáneos, porque obliga y garantiza la apertura de la información en posesión de los poderes públicos (ejecutivo, legislativo y judicial), con el objeto de someter su proceder al escrutinio público y a las consecuencias legales a que haya lugar en un marco de rendición de cuentas. De manera independiente a que dichos poderes públicos sean electos por el voto de los ciudadanos o no, o ejerzan mayor o menor cantidad de recursos públicos, la naturaleza de la información que dichos poderes administran es pública y sólo sujeta a un régimen estricto de restricciones establecidas en Ley.

II. El Poder Judicial es un sujeto obligado de la transparencia por varias razones que justifican el interés público legítimo de obtener información en este ámbito del poder público: 1) forma parte de la estructura básica del Estado y sus decisiones, en los casos que es competente, concretan los alcances del orden constitucional y normativo que sustentan la vida en común de toda sociedad; 2) si bien los jueces no son electos por los votos de los ciudadanos, sus méritos y perfil profesional, así como su independencia e imparcialidad deben estar fuera de duda, lo cual se puede (de)mostrar a través de las herramientas de la transparencia; 3) es un poder que ejerce recursos públicos para ofrecer sus servicios relacionados con el acceso a la justicia, lo cual incluye salarios adecuados y estables para los jueces y los funcionarios públicos que ahí laboran; 4) cuando la Constitución y/o una ley especializada mandata la transparencia y el derecho de acceso a la información, el Poder Judicial está obligado a cumplir el orden constitucional y legal.

III. Si bien la OEA está integrada por 34 Estados miembros plenos, a 2017 sólo 24 de ellos tienen vigente una Ley de Transparencia y Acceso a la Información, y la pluralidad en los diseños normativos de estas leyes es la regla general: sólo en 18 de dichas leyes se considera al Poder Judicial como sujeto obligado; pero,

además, en 4 de estas 18 leyes, este poder público sólo está obligado a divulgar información de carácter administrativo. Merced a los beneficios de contar con mecanismos y garantías robustas de transparencia en todos los ámbitos del poder público y en todos los órdenes de gobierno, convendría que en el marco de la OEA se discutiera y aprobara una “Convención sobre Transparencia y Derecho de Acceso a la Información” que permita vincular a los Estados en el cumplimiento y garantía de este derecho fundamental en el continente americano. Aunque la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información de 2010 contiene los estándares mínimos en la materia para orientar el diseño de las leyes de transparencia nacionales, ésta sólo es potestativa y no obligatoria como lo es una convención para los Estados que la ratifican.

IV. Los alcances normativos de la transparencia y el derecho de acceso a la información pública en el Poder Judicial, así como en cualquier otro sujeto obligado, se identifican y perfilan mejor en perspectiva comparada: en el contraste de modelos nacionales y contenidos empíricos aparecen las fortalezas y las áreas de oportunidad para mejorar el diseño y funcionamientos de los sistemas de transparencia. En el caso de México, el marco normativo de transparencia y acceso a la información es robusto, en tanto que este derecho está reconocido en la Constitución Política y desde 2002 se cuenta con una Ley especializada que incorpora los más altos estándares internacionales en la materia para implementar el acceso a la información pública y garantizarlo; dicho con otras palabras, en función del propio régimen jurídico nacional de la transparencia, en México se encuentran vigentes los más altos estándares en la materia recomendados en el marco de la OEA y de la ONU; incluso la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública de 2015 ocupa el primer lugar a nivel mundial en el rating global 2017 de Leyes de transparencia elaborado por el *Centre for Law and Democracy*.³⁹² Sin embargo, el gran desafío de la transparencia en México sigue siendo pasar de la norma a la normalidad, es decir, de concretar las normas en políticas públicas con resultados cuantificables.

³⁹² Centre for Law and Democracy, Global Right to Information Rating, 2017, *Op. Cit.*

V. El Poder Judicial Federal Mexicano destaca en la región por sus herramientas implementadas para transparentar sentencias y tesis jurisprudenciales, así como por su canal de televisión que transmite las sesiones públicas del pleno de la SCJN; sin embargo, tiene grandes áreas de oportunidad para robustecer la transparencia en distintos rubros temáticos, respecto de los cuales se podrían estudiar, analizar y tomar como ejemplo las formas de apertura de la información que permiten destacar a otros Poderes Judiciales de la región: sobre ejercicio de recursos públicos se debe analizar el caso de Chile, pues su Poder Judicial forma parte del sistema estatal “ChileCompra”, el cual garantiza la máxima transparencia en todos los procesos de compra y adquisiciones de bienes y servicios³⁹³; sobre procesos de nombramientos de jueces constitucionales sujetos a un amplio escrutinio público, el ejemplo a seguir es Colombia³⁹⁴; y sobre estadísticas de funcionamiento judicial a nivel nacional y local el país que destaca es Costa Rica, ya que sus Indicadores de Gestión Judicial incluyen el análisis técnico de entre otros temas las cargas de trabajo, la productividad de los funcionarios y la calidad del servicio, con rangos de lo que se debe mantener o mejorar.³⁹⁵

VI. En México la herramienta precursora de la apertura de la información jurisdiccional del Poder Judicial Federal es el Semanario Judicial de la Federación creado en 1870, en el cual se difunden las sentencias y tesis jurisprudenciales de la SCJN y de los tribunales colegiados. A partir de 2002, con la discusión y aprobación del régimen de la transparencia en México y su adopción y adaptación al Poder Judicial, esta herramienta ha sido el punto de referencia que ha impulsado el robustecimiento y amplitud de la apertura de la información jurisdiccional de la SCJN a través del desarrollo de sistemas especializados de consulta: “Sentencias y datos de expedientes”, “Proyectos de resolución de la SCJN” y “Estadística Judicial @lex”.³⁹⁶ Es decir, la transparencia sobre

³⁹³ Poder Judicial, República de Chile, “Compras y adquisiciones”, www.pjud.cl/compras-y-adquisiciones

³⁹⁴ Elección visible, “Seguimientos”, *Op. Cit.*

³⁹⁵ Poder Judicial, República de Costa Rica, “Seguimiento de Indicadores de Gestión”, www.poder-judicial.go.cr/planificacion/index.php/component/phocadownload/category/2488-indicadores-de-seguimiento-2019

³⁹⁶ SCJN, “Sistemas de consulta”, www.scjn.gob.mx/gw/#/sistema-de-consulta

información jurisdiccional de la SCJN es robusta porque la información se genera, se gestiona y se conserva con el objetivo de publicarla y divulgarla en el marco de las obligaciones de transparencia. No obstante, convendría que estas buenas prácticas de apertura de la información jurisdiccional se replicaran respecto a la información sobre ejercicio de recursos públicos de la SCJN, así como sobre los nombramientos y méritos de los ministros, magistrados y jueces, ya que el acceso a la información en estos rubros temáticos podría mejorar notablemente al seguir el ejemplo de las herramientas de la apertura de la información jurisdiccional.

VII. Si bien en el marco de la reforma política de 1977 se adicionó al artículo 6° constitucional la frase “el derecho a la información será garantizado por el Estado”, entendida como una garantía otorgada a los partidos políticos y no como una garantía individual, es hasta la reforma constitucional de 2007 cuando se establece y configura en la Constitución Política el Derecho de acceso a la información pública, señalando en el artículo 6° las bases y principios de este derecho; estos principios constitucionales son nuevamente reforzados y ampliados con base en la reforma constitucional de 2014. Esto muestra que el proceso de cambio jurídico en materia de transparencia y derecho de acceso a la información en México es de grandes dimensiones y abarca a toda la estructura del Estado: se trata de un cambio de paradigma centrado en la apertura de la información del Estado a favor de la garantía de derechos fundamentales y el ejercicio del poder político democrático en un marco de rendición de cuentas. El Poder Judicial Federal como un poder público básico del Estado de Derecho mexicano está obligado y comprometido con estos cambios jurídicos.

VIII. La SCJN como cabeza del Poder Judicial de la Federación es el tribunal en el cual se ha desarrollado más la transparencia en términos prácticos: cumple con la publicación de información en cada una de las obligaciones de transparencia comunes y específicas que le son aplicables (especialmente sobresale en la transparencia de la información jurisdiccional); respeta las reglas en materia de restricciones del acceso a la información; protege los datos personales contenidos en los documentos jurisdiccionales que administra; y a partir de 2016 está definido

que un Comité Especializado de ministros es competente para garantizar el acceso a la información jurisdiccional, con la especificidad de que los casos relativos a información administrativa son resueltos por el Órgano garante nacional del acceso a la información (INAI). El cambio no es menor. Sin embargo, para alcanzar el sentido pleno de la transparencia como una herramienta relacional de comunicación entre autoridades y ciudadanos³⁹⁷, la SCJN podría mejorar substancialmente la forma de dar a conocer sus indicadores de gestión sobre ejercicio de recursos públicos, con el objetivo de abrir la discusión, con organizaciones de la sociedad civil especializadas en temas de transparencia y con ciudadanos en general, sobre sus decisiones en este rubro y así impedir cualquier sospecha de dispendios o malos manejos de recursos ante la opinión pública.

IX. El desarrollo de la transparencia en la SCJN es un indicador de los avances normativos y prácticos en transparencia y derecho de acceso a la información pública en todo el país. Los ciudadanos pueden consultar información de la SCJN en los portales de transparencia y recurrir a las solicitudes de acceso a la información para obtener datos específicos (en el periodo de 2015-2017, la Corte atendió un promedio anual de poco más de 47 mil solicitudes de acceso), así como presentar recursos de revisión para exigir que su derecho de acceso a la información sea garantizado. A través de la transparencia la SCJN tiene un canal privilegiado para abrir su actuación al escrutinio público, para mostrar su independencia y estimular la confianza de los ciudadanos en su Poder Judicial.

X. A poco más de 15 años de la implementación de la transparencia en el Poder Judicial Federal, la eficacia de este instrumento se muestra en la contribución que ha brindado para apoyar la visibilidad que ahora tiene este poder público en la vida política, económica y social del país, es decir, ya no se trata de un tercer poder opaco subsumido al Poder Ejecutivo, entre otras razones, porque en el contexto democrático contemporáneo la apertura de la información ha permitido que los periodistas, los académicos, los ciudadanos y cualquier persona interesada en los

³⁹⁷ Peschard, Jacqueline, Transparencia: promesas y desafíos, *Op. Cit.*, 53-57.

temas de la justicia puedan escrutar el funcionamiento de los tribunales, los alcances de sus decisiones judiciales, la calidad de sus servicios públicos, etc. Naturalmente las tensiones entre la apertura de la información pública del Poder Judicial y su reserva han aparecido en los procesos de desarrollo normativo en transparencia y en su implementación; sin embargo, ahora la sociedad mexicana cuenta con un canal de información abierto con su Poder Judicial, el cual hace apenas 20 años no existía, y que ha servido para acercar a este poder a la sociedad y a sus demandas más sentidas en este rubro, y a los ciudadanos a fundamentar en el acceso a información pública sus exigencias de justicia, sus críticas contra los jueces y a no olvidar que el sentimiento de injusticia es un motor poderoso de cambio.

Bibliografía

Ackerman, John e Irma Sandoval, Leyes de Acceso a la Información en el Mundo, 1ª ed., México, INAI, 2015.

Artículo 19, “Right to Know Day 2017: Progress on the right to information around the world”, 28 de Agosto de 2017, www.article19.org/resources/right-to-know-day-2017-progress-on-the-right-to-information-around-the-world/

Asociación por los Derechos Civiles, Acceso a la Información y transparencia en el poder judicial. Guía de buenas prácticas en América Latina, 1ª ed., Buenos Aires, ADC, 2008.

Azuara, Cecilia, “La naturaleza del nuevo IFAI: entre máximo tribunal de transparencia y coordinador del sistema nacional”, en Peschard, Jacqueline (coord.), Hacia el Sistema Nacional de Transparencia, 1ª ed., México, IJ-UNAM, 2016, pp. 107-127.

Botero, Catalina, “El modelo de transparencia en el contexto latinoamericano”, en Peschard, Jacqueline (coord.), Hacia el Sistema Nacional de Transparencia, 1ª ed., México, IJ-UNAM, 2016, pp. XXVII-XLIII.

Cabrera, Lucio, El Poder Judicial Federal Mexicano y el Constituyente de 1917, 1ª ed., México, UNAM, 1968.

Carbonell, Miguel, “El derecho de acceso a la información como derecho fundamental”, en López Ayllón (coord.), Democracia, Transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario, 1ª ed., México, IFAI, IJ-UNAM, 2006, pp. 3-18.

Carbonell, Miguel (comp.), Problemas contemporáneos de la libertad de expresión, 1ª ed., México, Porrúa-CNDH, 2004.

Carbonell, Miguel, Wistano Orozco y Rodolfo Vázquez (coords.), Estado de derecho. Concepto, fundamentos y democratización en América Latina, 1ª ed., México, UNAM-ITAM-Siglo XXI, 2002.

Casar, María Amparo, Anatomía de la corrupción, 1 ed., México, CIDE-IMCO, 2015.

Cejudo Guillermo, López Ayllón, Guillermo y Alejandra Ríos, La política de la transparencia en México. Instituciones, logros y desafíos, 1ª ed., México, CIDE, 2012.

Centre for Law and Democracy, Global Right to Information Rating, 2017, www.rti-rating.org

Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Índice de Accesibilidad a la Información Judicial en internet, primera versión, Santiago de Chile, CEJA, 2004.

Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Índice de Accesibilidad a la Información Judicial en internet, cuarta versión, Santiago de Chile, CEJA, 2008.

Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Índice de Accesibilidad a la Información Judicial en internet, décima versión, Santiago de Chile, CEJA, 2017.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, 2000, www.cidh.oas.org/basicos/basicos13.htm

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas, 1ª ed., Washington D.C., CIDH, 2013.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, 30 de diciembre de 2009.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre democracia y derechos humanos en Venezuela, 30 de diciembre de 2009, párrafo 187, www.cidh.org/pdf%20files/VENEZUELA.2009.ESP.pdf

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Relatoría Especial para la libertad de expresión. Origen”, www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=52&IID=2

Comisión Nacional de Derechos Humanos, México y el Sistema Interamericano de los Derechos Humanos, 1ª ed., México, CNDH, 2016.

Comité Jurídico Interamericano, Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información, CJI/RES.147 (LXXIII-0/08), 7 de agosto de 2008, www.oas.org/es/sla/ddi/docs/CJI-RES_147_LXXIII-O-08.pdf

Concha, Hugo A., Sergio López Ayllón y Lucy Tacher Epelstein (coords.), Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información, 1ª ed., México, IJ-UNAM, 2004.

Consejo de Derechos Humanos, ONU, El derecho a la privacidad en la era digital, 24 de marzo de 2015, http://ap.ohchr.org/documents/S/HRC/d_res_dec/A_HRC_28_L27.pdf

Consejo de la Judicatura Federal, “Información de Transparencia”, www.cjf.gob.mx/transparencia/

Consejo de la Judicatura Federal, “Protocolo para la elaboración de versiones públicas de documentos electrónicos generados por los tribunales de circuito y juzgados de distrito, a partir de la identificación y el mercado de información

reservada, confidencial o datos personales”, 2010, <http://www.cjf.gob.mx/transparenciaCJF/Protocolo/Default.asp>

Consejo sobre Integridad Pública, Integridad Pública. Una estrategia contra la corrupción, 41ª ed., París, Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, 2017.

Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos, Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información, 29 de abril de 2010.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Claude Reyes y otros, Sentencia de 19 de septiembre de 2006, serie C No. 151, www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Gomes Lund y otros (“Guerrilha do Araguaia”) vs. Brasil, sentencia de 24 de noviembre de 2010, www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_esp.pdf

Cossío Díaz, José Ramón, Constitución, Tribunales y Democracia, 1ª ed., México, Themis, 1998.

Cossío, José Ramón, “El derecho a la información en las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de México”, en Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, México, México, IJ-UNAM, 2002.

Cossío, José Ramón, “¿Es la transparencia una condición del Estado de Derecho?”, Este País, Núm., 175, México, octubre de 2005.

Cossío Díaz, José Ramón y María Luisa Hernández Chávez, La Transparencia y el Acceso a la Información en los Expedientes Judiciales, 1ª ed., México, IFAI, 2014.

Cossío, José Ramón, La teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia, 1ª ed., México, Fontamara, 2002.

Cumbre de las Américas, Compromiso de Lima, “Gobernabilidad democrática frente a la corrupción”, Lima 14 de abril de 2018, www.viiiicumbreperu.org/compromiso-de-lima-gobernabilidad-democratica-frente-a-la-corrupcion/

Dahl, Robert, La poliarquía. Participación y oposición, 1ª ed., México, Rei, 1996.

Departamento de Derecho Internacional de la OEA, “¿Qué es el acceso a la información pública?”, www.oas.org/es/sla/ddi/acceso_informacion_derechos_humanos.asp

Dworkin, Ronald, “La lectura moral de la constitución y la premisa mayoritaria” en Cuestiones constitucionales. Revista mexicana de Derecho Constitucional, México, IJ-UNAM, julio-diciembre, 2002.

Eisenmann, Charles, “El Espíritu de las Leyes y la Separación de los Poderes” en Anuario Jurídico, Núm. 2, 1ª ed., México, IJ-UNAM, 1977.

Elección visible, “Seguimientos”, www.eleccionvisible.com/index.php

EQUIS. Justicia para las mujeres, “Transparencia en la publicación de sentencias”, <http://equis.org.mx/project/transparencia-en-la-publicacion-de-sentencias/>

Escalante, Fernando, “El derecho a la privacidad”, Cuadernos de Transparencia, Núm. 2, 1ª ed., México, INAI, 2015.

Ferrajoli, Luigi, Derechos y garantías: la ley del más débil, 1ª ed., 7ª reimpresión, Madrid, Trotta, 2009.

Ferrajoli, Luigi, Los fundamentos de los derechos fundamentales, 1ª ed., 3era., reimpresión, Madrid, Trotta, 2007.

Ferrajoli, Luigi, “Pasado y futuro del Estado de derecho”, en Revista internacional de filosofía política, Núm. 17, 2001.

Foro Económico Mundial, “Reporte sobre Contrataciones Abiertas”, en Open Contracting Partnership, Informe basado en entrevistas a expertos de 20 países, Washington DC, 2018, <http://mythbusting.open-contracting.org/>

Garzón Valdés, Ernesto, “Lo íntimo, lo privado y lo público”, Cuadernos de Transparencia, Núm. 6, 1ª ed., México, INAI, 2015.

Guerrero, Eduardo, “Transparencia y Seguridad Nacional”, Cuadernos de transparencia, Núm. 18, 1ª ed., México, INAI, 2015.

IFAI, Reforma al artículo 6º constitucional que establece el acceso a la información pública como un derecho fundamental de los mexicanos, 3ª ed., México, IFAI, 2007.

IMCO Staff, “Candidato transparente. Preguntas frecuentes”, 2015, https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/04/2015_CT_Preguntas_Candidato_Transparente.pdf

INAI, “Herramienta informática Comisiones Abiertas”, <http://comisionesabiertas.inai.org.mx/comisiones-abiertas/#/>

INAI, Informe de labores 2017, México, INAI, 2017.

INAI-Fundar, “Transparencia en publicidad oficial”, <http://inicio.ifai.org.mx/Comunicados/Comunicado%20INAI-350-16.pdf>

INAI, “Resoluciones de Recursos de Revisión”, <http://consultas.ifai.org.mx/Sesionessp/Consultasp>

Infoem, El ABC de los datos personales, 1ª ed., México, COMAIP, 2013.

Hamilton, Madison, Jay, El federalista, 2ª ed., México, FCE, 2006.

Kelsen, Hans, ¿Quién debe ser el defensor de la constitución?, 1ª ed., Madrid, Tecnos, 1995.

Kelsen, Hans, Teoría general del Derecho y del Estado, 3ª ed., México, UNAM, 2008.

López Ayllón, Sergio, “El acceso a la información como un derecho fundamental: la reforma al artículo 6° de la Constitución mexicana”, Cuadernos de transparencia, Núm. 17, México, INAI, 2015.

López Ayllón, Sergio y Mauricio Merino, “La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos”, en Merino, Mauricio, Sergio López Ayllón y Guillermo Cejudo (coords.), La estructura de la rendición de cuentas en México, 1ª ed., México, UNAM, CIDE, 2010.

López-Ayllón Sergio y Ricardo Salgado, “El poder judicial federal y la transparencia. Crónica de un derecho en construcción”, en Revista Latinoamericana de Derecho, Año III, Núm. 6, julio-diciembre de 2006.

López Benítez, Lilia Mónica, “La transmisión de juicios por televisión en el Poder Judicial de la Federación, como ejercicio de la transparencia proactiva y como práctica ciudadana del poder”, Cuadernos de Trabajo, 1ª ed., México, Instituto de la Judicatura Federal, 2015.

Luna Pla, Issa y Gabriela Ríos, “ABC del secreto de los deudores”, Cuadernos de transparencia, Núm. 20, 1ª ed., México, INAI, 2015.

Luna Ramos, Margarita, “Designación de ministros de la SCJN”, El Universal, México, 13 de noviembre de 2018, www.eluniversal.com.mx/articulo/margarita-luna-ramos/nacion/designacion-de-ministros-de-la-scn

Mackenzie, Ruth *et. Al.*, Selecting International Judges: Principle, Process and Politics, 1a ed., Oxford, Oxford University Press, 2010.

Mendel, Toby, El derecho a la información en América Latina. Comparación jurídica, 1ª ed., Quito, UNESCO, 2009.

Merino, Mauricio, “La concha judicial”, El Universal, México, 15 de marzo de 2017, www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/columna/mauricio-merino/nacion/2017/03/15/la-concha-judicial

Merino, Mauricio, La transición votada, 1ª ed., México, FCE, 2003.

Merino, Mauricio, “Muchas políticas y un solo derecho”, en López Ayllón, Sergio (coord.) Democracia, transparencia y constitución Propuestas para un debate necesario, 1ª ed., México, UNAM, IFAI, INFODF, 2008, pp. 127-140.

Montesquieu, Del espíritu de las leyes, 16ª ed., México, Porrúa, 2007.

Moreno, Ileana, “El Poder Judicial inicia su 10ª época... ¿qué significa eso?”, Nexos. El juego de la Suprema Corte, México, 19 de septiembre de 2011, <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?tag=semanario-judicial-de-la-federacion>

Murayama, Ciro, “Nota introductoria”, en Salazar, Pedro, (coord.), La reforma constitucional sobre derechos humanos. Una guía conceptual, 1ª ed., México, Senado de la República, Instituto Belisario Domínguez, 2014.

Neuman, Laura, Enforcement Models. Content and Context, 1ª ed., Washington, Banco Mundial, 2009.

Open Society Justice Initiative, “Nombramiento de jueces del Tribunal Supremo en México: Recomendaciones sobre prácticas transparentes de selección y calificaciones de los candidatos”, 2015, www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/OSJI%20Nombramiento%20de%20jueces%20del%20Tribunal%20Supremo%20en%20M%C3%A9xico.pdf

Organización de Estados Americanos, Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia, Resolución AG/RES. 1932 (XXXIII-0/03), 10 de junio de 2003, www.oas.org/dil/esp/ag-res_1932_xxxiii-o-03_esp.pdf

Organización de Naciones Unidas, Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura, 1985, www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/IndependenceJudiciary.aspx

ParlAmericas, Buenas prácticas de transparencia y participación ciudadana en los poderes legislativos de las Américas, 1ª ed., Santiago, PNUD, 2017.

Pantoja, David, “La Constitución de 1857 y su interludio parlamentario”, en Historia mexicana, volumen LVIII, número 4, abril – junio 2008.

Peschard, Jacqueline, “Cien años del derecho a la privacidad en la Constitución” en Esquivel, Gerardo, Francisco Ibarra Palafox y Pedro Salazar (coords.), Cien ensayos para el Centenario. Estudios jurídicos, Tomo 2, 1ª ed., México, IIJ, UNAM-Senado de la República, Instituto Belisario Domínguez, 2017.

Peschard, Jacqueline, “La transparencia como pilar de la autonomía universitaria”, en Bárzana Eduardo, Jaime Martuscelli y Ascensión Morales (Coords.), La autonomía universitaria en México, 1ª ed., México, UNAM, 2015.

Peschard, Jacqueline, Transparencia: promesas y desafíos, 1ª ed., México, UNAM –COLMEX, 2017.

Poder Judicial. República de Chile, “Compras y adquisiciones”, www.pjud.cl/compras-y-adquisiciones

Poder Judicial. República de Costa Rica, “Informes Trimestrales”, www.poder-judicial.go.cr/planificacion/index.php/estadistica/estadisticas-trimestrales

Poder Judicial de la Federación, La Suprema Corte de Justicia de la Nación desde la visión de Antonio Carrillo Flores, 1ª ed., México, SCJN, 2010.

Poder Judicial de la Federación, “Semnario Judicial de la Federación”, <https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSem/Paginas/SemanarioIndex.aspx>

Postema, Mirte, “La selección transparente y basada en el mérito es esencial para la independencia judicial”, en Aportes DPLF. Revista de la Fundación para el Debido Proceso, Número 17, año 5, diciembre de 2012.

Rabasa, Emilio, La constitución y la dictadura. Estudio sobre la organización política de México, 10ª ed., México, Porrúa, 2006.

Real Academia Española, Diccionario de la lengua española, edición del tricentenario, <https://dle.rae.es/?w=diccionario>

Redacción Nexos, “¿Por qué es relevante la reforma constitucional del juicio de amparo?”, Nexos. El juego de la Corte, México, 7 de junio de 2011, <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=1240>

Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano, 1ª ed., Washington DC, CIDH-OEA, 2010.

Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Estudio Especial sobre el Derecho de Acceso a la Información, 1ª ed., Washington DC, CIDH, 2007.

Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en Chile 2016, 1ª ed., Washington DC, CIDH, 2016.

Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Los órganos de supervisión del derecho al acceso a la información pública, 1ª ed., Washington DC, CIDH, 2016.

Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Jurisprudencia nacional sobre libertad de expresión y acceso a la información, 1ª ed., Washington DC, CIDH-OEA, 2013.

Reyes, Juan Pablo, “La Corte reserva sus gastos 5 años; argumenta razones de seguridad”, Excélsior, 18 de julio de 2018, www.excelsior.com.mx/nacional/la-corte-reserva-sus-gastos-5-anos-argumenta-razones-de-seguridad/1253015

Ríos Figueroa, Julio, El déficit meritocrático. Nepotismo y redes familiares en el Poder Judicial de la Federación, 1ª ed., México, Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, 2018.

Rodríguez Villafañe, Miguel, “La transparencia en el poder judicial de Argentina”, en Caballero Juárez, José Antonio, Carlos Gregorio y Margaret Popkin (editores), El acceso a la información judicial en México: una visión comparada, 1ª ed., México, UNAM-DPLF-IJJusticia-Open Society Initiative, 2016.

Rodríguez Zepeda, Jesús, “Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política”, Cuadernos de transparencia, Núm. 4, 1ª ed, México, INAI, 2015.

Rosanvallon, Pierre, La contrademocracia: la política en la era de la desconfianza, 1ª ed., Buenos Aires, Ed. Manantial, 2008.

Salazar, Pedro y Rodrigo Gutiérrez, El derecho a la libertad de expresión frente al derecho a la no discriminación, 1ª ed., México, IJ, UNAM-CONAPRED, 2008.

SCJN, “@lex Portal de Estadística Judicial”, <https://estadisticajudicial.scjn.gob.mx/alex/Default.aspx>

SCJN, “Crónicas del pleno y de las salas”, www.scjn.gob.mx/cronicas-del-pleno-y-de-las-salas

SCJN, “Decisiones de la Corte. En breve”, www.sitios.scjn.gob.mx/lacorteenlaradio/decisiones-de-la-corte-en-breve.html

SCJN, Guía de Acceso a la Información para solicitantes, 7a ed., México, SCJN, 2014.

SCJN, “Índice de Expedientes Clasificados como Reservados, mayo de 2015 – diciembre de 2018”, www.scjn.gob.mx/sites/default/files/pagina_transparencia/documento/2019-01/Indice_de_Expedientes_clasificados_como_reservados_2o_Semestre_2018.pdf

SCJN, “Información clasificada”, www.scjn.gob.mx/transparencia/solicita-informacion/informacion-clasificada

SCJN, Informe Anual de Labores 2003, México, SCJN, 2003.

SCJN, Informe Anual de Labores 2004, México, SCJN, 2004.

SCJN, Informe Anual de Transparencia y Acceso a la Información Pública 2015, México, SCJN, 2015.

SCJN, “Lista de acuerdos de la sección de trámite de controversias constitucionales y de acciones de inconstitucionalidad”, www.scjn.gob.mx/pleno/seccion-tramite-controversias/lista-acuerdos/

SCJN, Los tribunales constitucionales y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 3ª ed., México, SCJN, 2014.

SCJN, “Proyectos de resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se publican por acuerdo del pleno de este alto tribunal”, www.scjn.gob.mx/pleno/secretaria-general-de-acuerdos/proyectos-de-resolucion-scjn

SCJN, “Recursos de revisión”, www.scjn.gob.mx/transparencia/comites/comite-especializado/recursos-de-revision?field_r6sr6n_fecha_value=2&title=&edit-submit-recursos-de-revision=Aplicar

SCJN, “Sentencias y datos de expedientes”, www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/TematicaPub.aspx

SCJN, “Sistemas de consulta”, <https://www.scjn.gob.mx/gw/#/sistema-de-consulta>

SCJN, “Transparencia”, www.scjn.gob.mx/index.php/transparencia

SCJN, “Versiones taquigráficas”, www.scjn.gob.mx/multimedia/versiones-taquigraficas?fecha=All&field_vsts_instancia_target_id_1=All&page=0

Secretaría General de Acuerdos de la SCJN, Indicadores de gestión jurisdiccionales. Globales (diciembre 2008 – Noviembre 2017), Acum. 2017 (diciembre 2016 – noviembre 2017), 4º Trimestre 2017 (septiembre 2017-noviembre 2017), México, SCJN, 2017. www.scjn.gob.mx/sites/default/files/indicadores_gestion/documento/2018-

Secretaría de la Función Pública, “Leyes secundarias del Sistema Nacional Anticorrupción”, www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/leyes-secundarias-del-sistema-nacional-anticorrupcion

Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia “Leyes de Acceso a la Información” en www.oas.org/es/sap/dgpe/ACCESO/mandatos.asp

Serra Rojas, Andrés, Diccionario de Ciencia Política, 1ª ed., México, FCE, 2001.

Supremo Tribunal Federal, “Transparencia”, <http://portal.stf.jus.br/transparencia/>

Transparencia Internacional, Guía de lenguaje claro sobre lucha contra la corrupción, 1ª ed., Berlín, Transparency International, 2009.

Transparencia Mexicana, Instrumentos para mejorar la transparencia, la integridad y la rendición de cuentas de los poderes judiciales en América Latina, 1ª ed., México, TM-BM, 2014.

Varios Autores, Enciclopedia Jurídica Mexicana, 1ª ed., Tomo VI, México, UNAM-Porrúa, 2002.

Vázquez, Santiago (coord.), Libertad de expresión. Análisis de casos judiciales, 1ª ed., México, Porrúa, 2007.

Vergara, Rodolfo, “La transparencia como problema”, Cuadernos de Transparencia núm. 5, 2ª ed., México, INAI, 2015, p. 17; Guerrero, Eduardo, “Transparencia y seguridad nacional”, Cuadernos de Transparencia, núm. 18, 1ª ed., México, IFAI, 2010.

Zagrebelky, Gustavo, Principios y votos. El Tribunal Constitucional y la política, 1ª ed., Madrid, Trotta, 2008.

Normas

“Acordada 42 de la CSJN”, Boletín Oficial, Buenos Aires, Argentina, 29/12/17, <http://tuespaciojuridico.com.ar/tudoctrina/2017/12/29/la-csjn-adopto-procedimiento-previsto-la-ley-27-275-acceso-la-informacion-publica/>

CJF, “Acuerdo General 30/2003 del Pleno del CJF, que establece los órganos, criterios y procedimientos institucionales para la transparencia y acceso a la información pública para este órgano del Poder Judicial de la Federación, los Tribunales de Circuito y los Juzgados de Distrito”, México, Diario Oficial de la Federación, 12 de junio de 2003, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=694248&fecha=12/06/2003

CJF, “ACUERDO General 3/2013, relativo a la determinación del número y límites territoriales de los Circuitos Judiciales en que se divide la República Mexicana.”, México, Diario Oficial de la Federación, 15 de febrero de 2013, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5288062&fecha=15/02/2013

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, 5 de febrero de 1857, www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1857.pdf

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Diario Oficial de la Federación, 5 de febrero de 1917, www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_260319.pdf

Convención Americana sobre Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 1969, www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm

Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948, www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/

Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, disponible en: www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/espagnol/es_ddhc.pdf

“DECRETO que reforma y adiciona los artículos 6, 41, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97, y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, México, Diario Oficial de la Federación, 6 de diciembre de 1977, www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_086_06dic77_ima.pdf

“Decreto mediante el cual se declaran reformados los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación”, México, Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1994, www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_133_31dic94_ima.pdf

“DECRETO por el que se adiciona un segundo párrafo con siete fracciones al Artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, México, Diario Oficial de la Federación, 20 de julio de 2007, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4994148&fecha=20/07/2007

“DECRETO por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, México, Diario Oficial de la Federación, 10 de junio de 2011, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011

“DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia”, México, Diario Oficial de la Federación, 7 de febrero de 2014, www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332003&fecha=07/02/2014

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, México, Diario Oficial de la Federación, 11 de junio de 2002, www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=727870&fecha=11/06/2002

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, México, Diario Oficial de la Federación, 9 de mayo de 2016, www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTAIP_270117.pdf

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, México, Diario Oficial de la Federación, 4 de mayo de 2015, www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf

Ley General de Responsabilidades Administrativas, México, Diario Oficial de la Federación, 18 de julio de 2016, www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA.pdf

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966, <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>

Poder Judicial de la Federación, “Índice del Proceso Legislativo correspondiente a la Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994”, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 5 de febrero de 1917 (compilación cronológica de sus modificaciones), www.sitios.scjn.gob.mx/constitucion1917-2017/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/procLeg/133%20-%2031%20DIC%201994.pdf

SCJN, “Acuerdo del Comité Especializado de Ministros relativo a la sustanciación de los recursos de revisión que se interponen en contra del trámite de solicitudes de acceso a la información pública, en posesión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, 23 de mayo de 2017, www.scjn.gob.mx/sites/default/files/comite_especializado/acuerdos/documento/2016-11/Acuerdo-Comite-Especializado-Sustanciacion-Recursos-Revision_1.pdf

SCJN, “Acuerdo número 9/2003 del veintisiete de mayo de dos mil tres, del Tribunal Pleno de la SCJN, que establece los órganos, criterios y procedimientos institucionales, para la Transparencia y Acceso a la Información Pública de este alto tribunal”, 27 de mayo de 2003, www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PJ/SCJN/Acuerdos/2003/AC-080.pdf

SCJN, “Acuerdo número 13/2003, de dos de diciembre de dos mil tres, del Tribunal Pleno de la SCJN, que modifica el diverso 9/2003”, México, 2 de diciembre de 2003, www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PJ/SCJN/Acuerdos/2003/AC-084.pdf

SCJN, Reglamento concordado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, y la interpretación jurisprudencial de ambos instrumentos, 1ª ed., México, SCJN, 2012.

SCJN, “ACUERDO General de Administración número 03/2015 de seis de mayo de dos mil quince, del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el que se redefine la estructura orgánica y funcional de su administración”, México, Diario Oficial de la Federación, 15 de mayo de 2015, dof.gob.mx/nota_to_doc.php?codnota=5392442

SCJN, “ACUERDO General de Administración 4/2015 del veintiséis de agosto de dos mil quince, del Presidente de la SCJN, por el que se alinean las estructuras administrativas y funcionales del Alto Tribunal de las disposiciones de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública”, México, Diario Oficial de la Federación, 31 de agosto de 2015, www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5405643&fecha=31/08/2015

Tesis jurisprudenciales

“ACCESO A LA INFORMACIÓN. SU NATURALEZA COMO GARANTÍAS INDIVIDUAL Y SOCIAL”, México, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, SCJN, pleno, Tesis P./J. 54/2008, Tomo XXVII, junio de 2008, novena época, p. 743.

“DERECHO A LA INFORMACIÓN. LA SUPREMA CORTE INTERPRETÓ ORIGINALMENTE EL ARTÍCULO 6° CONSTITUCIONAL COMO GARANTÍA DE PARTIDOS POLÍTICOS, AMPLIANDO POSTERIORMENTE ESE CONCEPTO A GARANTÍA INDIVIDUAL Y A OBLIGACIÓN DEL ESTADO A INFORMAR VERAZMENTE”, México, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Pleno, novena época, Tomo XI, abril de 2000, p. 72.

DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU IMPORTANCIA EN UNA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Primera Sala de la SCJN, Tomo XXX, Diciembre de 2009, p. 287.

“INFORMACIÓN. DERECHO A LA, ESTABLECIDO POR EL ARTÍCULO 6°. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”, México, Semanario Judicial de la Federación, octava época, segunda sala, tomo X, agosto de 1992, p. 44.

“GARANTÍAS INDIVIDUALES (DERECHO A LA INFORMACIÓN). VIOLACIÓN GRAVES PREVISTA EN EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 97 CONSTITUCIONAL. LA CONFIGURA EL INTENTO DE LOGRAR LA IMPUNIDAD DE LAS AUTORIDADES QUE ACTUAN DENTRO DE UNA CULTURA DEL ENGAÑO, DE LA MAQUINACIÓN Y DEL OCULTAMIENTO, POR INFRINGIR EL ARTÍCULO 6° CONSTITUCIONAL”, México, Semanario Judicial de la Federación, novena época, pleno, tomo iii, junio de 1996, p. 513.

“JURISPRUDENCIA. CONCEPTO, CLASES Y FINES”, México, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tribunales Colegiados de Circuito, Novena época, tomo XVIII, octubre de 2003, p. 1039.

“PRINCIPIOS DE UNIVERSALIDAD, INTERDEPENDENCIA, INDIVISIBILIDAD Y PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. EN QUÉ CONSISTEN.”, México, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tribunales Colegiados de Circuito, Décima Época, Libro XIX, abril de 2013, p. 2254.

“TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES QUE RIGEN ESE DERECHO”, Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVI, octubre de 2007, p. 3345.