

# Perú<sup>1</sup>

## I. Introducción

Durante la década pasada el Poder Judicial fue intervenido por el Ejecutivo y el Legislativo bajo el pretexto de impulsar su reforma. Si bien en sus inicios tuvo aparentes signos de eficacia esta reforma se desvirtuó. Luego de la caída del ex presidente Alberto Fujimori, los principales retos del Poder Judicial son: lograr una verdadera reforma de la administración de justicia, demostrar su capacidad de independencia frente a los demás poderes y ganar credibilidad<sup>2</sup>.

En el año 1991 el Parlamento Nacional aprobó el Código Procesal Penal que debía entrar en vigencia al año siguiente, en reemplazo del Código de Procedimientos Penales de 1940. Sin embargo, la decisión política fue tomada por el Ejecutivo doce años después, el 29 de julio del 2004. Factores de índole político fueron la causa de este retraso.

El proceso de implementación del nuevo Código Procesal Penal será paulatino y de acuerdo a un cronograma. De ahí que, en la actualidad, aun rige el de 1940 junto a algunos artículos del Código de 1991. Estos últimos referidos a libertades por exceso de carcelería sin sentencia, diligencias especiales y principio de oportunidad<sup>3</sup>.

En materia penal, en la actualidad existen dos procesos básicos. Uno de ellos es el proceso ordinario (antes llamado proceso sumario) en el que recaen la mayor parte de los delitos, con una etapa de instrucción a cargo del juez penal que incluye la investigación y juzgamiento, y en la que el fiscal interviene solicitando la actuación de pruebas, para finalmente dictaminar sobre la responsabilidad del imputado<sup>4</sup>. El otro, el

### Datos Generales

**Sistema judicial:** Basado en el derecho continental europeo

**Estructura:** Según la Constitución, el Poder Judicial en su ejercicio funcional es autónomo en lo político, administrativo, económico, disciplinario e independiente en lo jurisdiccional. De acuerdo con la normativa vigente, no existe ni puede instituirse ninguna jurisdicción que pueda cumplir esta misma tarea, con excepción de los organismos de justicia militar y arbitral. Los jueces, según la Constitución, son inamovibles y no pueden ser trasladados sin su consentimiento.

La dirección del Poder Judicial corresponde al Presidente de la Corte Suprema y al Consejo Ejecutivo, y la sala Plena de la Corte Suprema es la máxima instancia de deliberación. La administración de justicia se realiza a través de los órganos jerárquicos que son la Corte Suprema de Justicia, las Cortes Superiores, los Juzgados Especializados, los Juzgados de Paz Letrados, y los Juzgados de Paz (no letrados). En 2002, había un total de 1.268 tribunales en el país.

El número de jueces, según las estadísticas de diversos reportes, ha aumentado anualmente. En 2000 había 1.512 magistrados. En febrero de 2001, había 1.626. De ellos, 283 tenían calidad de titulares, 276 eran magistrados provisionales y 1.067 suplentes. En 2002, el número total de jueces había aumentado a 1.688 (6 jueces por cada 100.000 habitantes). En el 2002 había 1.497 fiscales (5 por cada 100.000 habitantes) y 256 defensores de oficio (1 por cada 100.000 habitantes).

**Procedimientos:** El sistema judicial peruano combina aspectos inquisitivos y acusatorios. El procedimiento ordinario en materias criminales incluye una primera etapa de investigación escrita y secreta y una segunda etapa de juicio oral, no obstante, en la práctica ha predominado el uso de un procedimiento sumario de tipo inquisitivo.

**Presupuesto:** En el 2002, se destinó a los tribunales el 1,49% del presupuesto público (0,28% del PIB).

**FUENTE:** *Reporte de la Justicia, CEJA.*

<sup>1</sup> El presente informe surge de la recolección de datos y el informe nacional elaborado por el Javier Casas, del Instituto Prensa y Sociedad, quien se desempeñó como consultor local de este proyecto.

<sup>2</sup> Centro de Estudios de la Justicia de las Américas (CEJA), *Reporte de la Justicia de las Américas*. En: [www.cejamericas.org](http://www.cejamericas.org)

<sup>3</sup> Idem.

<sup>4</sup> Idem.

proceso especial (antes llamado proceso ordinario), incluye una etapa de instrucción a cargo de un juez penal que se inicia con la denuncia del fiscal, y un juicio oral dirigido por una Sala Penal, en el que el fiscal superior es el acusador. Este procedimiento se aplica para aproximadamente el 20% de los delitos.<sup>5</sup>

Cuando el nuevo código entre en vigencia en su totalidad estas dos nomenclaturas perderán validez. El sistema inquisitivo que rige el proceso penal bajo el código de 1940 será reemplazado por el sistema acusativo para los nuevos procedimientos. Esto significa que la investigación quedará a cargo del Ministerio Público con el apoyo de la policía, y el Poder Judicial asumirá únicamente las funciones de juzgamiento y control de la legalidad de la investigación.

Los procedimientos civiles se rigen por el Código Procesal Civil de 1993, el cual se inspira en los principios de oralidad, inmediación y concentración.

## II. Información Recopilada

### 1. El acceso a la información propiamente jurisdiccional<sup>6</sup>

Las normas evaluadas a continuación y que atañen a los procesos judiciales, son aplicadas por el Ministerio Público de manera supletoria a la Ley Orgánica del Ministerio Público<sup>7</sup> y su reglamento.

#### a. Situación normativa<sup>8</sup>

##### *Publicidad interna*

En relación propiamente con la etapa de investigación o instrucción, el artículo 73 del Código de Procedimientos Penales establece el carácter reservado de la instrucción y apunta que: “El defensor puede enterarse en el despacho del juez de las actuaciones a las que no haya asistido el inculpado bastando para ello que lo solicite verbalmente en las horas útiles del despacho judicial”. En concordancia con el artículo 171 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, este derecho ha sido extendido a las partes y sus apoderados y sólo a ellos durante todo el proceso judicial.

El mismo numeral 73 del Código de Procedimientos Penales establece que el juez puede ordenar que una actuación se mantenga “en reserva por un tiempo determinado cuando juzgue que su conocimiento puede entorpecer o dificultar en alguna forma el éxito de la investigación que lleva a cabo. En todo caso, cesa la reserva cuando se ponga la instrucción a disposición del defensor durante tres días en el

---

<sup>5</sup> Idem. El porcentaje se atribuye a un informe del PNUD.

<sup>6</sup> Las normas que se mencionan en este apartado atañen a los procesos judiciales y el Ministerio Público las aplica de manera supletoria en los casos en los que interviene de acuerdo con su competencia.

<sup>7</sup> Decreto Legislativo 052

<sup>8</sup> En cuanto a la calificación de la publicidad, existen distintas clasificaciones, la mayor parte de ellas concentradas en la información que se genera de los procesos judiciales propiamente (Cfr. BAHAMONDE, Rosa Rodríguez, *El Secreto del Sumario y la Libertad de Información en el Proceso Penal*. Dykinson, Madrid, España, 1999. pp. 227 y ss). En cumplimiento de los objetivos de este proyecto se ha utilizado una clasificación entre información propiamente jurisprudencial, información administrativa e información operativa. Para el presente análisis se ha tomado, además, el criterio de clasificar la información en relación con los sujetos, en cuanto a información interna (aquella a la que pueden acceder las partes involucradas en el proceso) y la información general o externa (aquella a disposición de las partes y terceros ajenos al proceso) (cfr. BAHAMONDE, op. cit. p. 227).

Juzgado para que se informe de toda la instrucción, haya concurrido o no las diligencias”.

Concluida la instrucción, en la etapa de juicio oral la regla acatada por todos los magistrados es la de la publicidad de estos procesos, en consonancia con el Artículo 137 del Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

### *Publicidad general*

La Constitución Política del Perú, en su artículo 139 referido a los principios y derechos de la función jurisdiccional, en su inciso 4 establece como un principio de la función jurisdiccional “la publicidad en los procesos, salvo disposición contraria de la ley. Los procesos judiciales por responsabilidad de funcionarios públicos y por los delitos cometidos por medio de la prensa y los que se refieren a derechos fundamentales garantizados por la Constitución son siempre públicos”.

Una de las disposiciones contrarias al principio de publicidad surge del Código de Niños y Adolescentes que obliga a la reserva del proceso y las audiencias en donde éstos se vean involucrados. Pero no por el mero hecho de que una prohibición esté consignada en una norma legal, es que la administración y en última instancia los jueces deben dejar de revisar la razonabilidad de su aplicación. El Tribunal Constitucional ha señalado claramente sobre este punto que “...no es constitucionalmente tolerable que una declaración de confidencialidad se legitime por el sólo hecho de ampararse en la ley. Los derechos constitucionales, como lo eran en el Estado legal de derecho, no valen en el ámbito de las leyes, sino a la inversa: las leyes valen en el ámbito de los derechos fundamentales...”<sup>9</sup> (...) Si así fuere, entonces, habría que analizar tal limitación bajo los alcances del test judicial estricto (...) es decir, “a la luz de los principios de razonabilidad y proporcionalidad”, partiendo del dato a priori de que la disposición que restringe carece, *prima facie*, de la presunción de constitucionalidad.”<sup>10</sup>

El artículo 207 del Código de Procedimientos Penales establece: “el juicio será oral y público ante los tribunales, constituidos en cada Corte Superior por una Sala compuesta de tres vocales”.

Así, en general, las audiencias son públicas, pero se prohíbe el ingreso de menores de edad, salvo autorización especial o que sean estudiantes de derecho. El artículo 215 de ese mismo cuerpo normativo, señala que “las audiencias del juicio oral serán públicas bajo pena de nulidad”. Solamente en casos excepcionales, y por acuerdo del Tribunal (ahora Sala Penal), puede resolverse que la audiencia se celebre en privado o con una concurrencia limitada de personas. Para excluir a los representantes de la prensa, también se requiere el acuerdo de la sala. Sin embargo, en los casos de delitos contra el honor sexual, el artículo 218 del mismo cuerpo normativa, establece que la audiencia se realizará siempre en privado y sólo podrán concurrir las personas a quienes, por razones especiales, lo permite el Presidente de la sala. En los casos de los juicios por terrorismo, la Sala de Terrorismo puede establecer medidas restrictivas a la publicidad de las sesiones a través de impedimentos debidamente fundamentados que atañen a los medios de prensa y al público en general<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Sentencia 2579-2003 del TC

<sup>10</sup> Sentencias 1797-2002 y 2579-2003 del TC

<sup>11</sup> Decreto Legislativo 922

La Ley Orgánica del Poder Judicial restringe el principio de publicidad al derecho de las personas a formular análisis y críticas de las resoluciones judiciales, luego de concluidos los procesos, es decir a partir del acceso a expedientes archivados. El artículo 10 de esa norma señala que:

(...) toda actuación judicial es pública con las excepciones que la Constitución y las leyes autorizan. Tienen el mismo carácter los registros, archivos y copias de los actuados judiciales fenecidos que se conserven, de acuerdo con la ley. Toda persona debidamente identificada puede acceder a los mismos para solicitar su estudio o copia certificada, con las restricciones que establece la ley. Cualquier decisión judicial, recaída en un proceso fenecido puede ser objeto de análisis y crítica con las limitaciones que la ley señala.

b. Situación en la práctica<sup>12</sup>

*Publicidad interna*

Los abogados y las partes no solo pueden sino que deben conocer el contenido de un expediente en todo momento y para ello sólo tienen que pedirlo en el despacho del juez. El derecho de defensa es un principio fundamental del debido proceso, amparado por la legislación nacional y supranacional en materia de derechos humanos.

*Publicidad general*

En cuanto a la aplicación de las normas, específicamente el artículo 139 de la Constitución Política sobre la publicidad de los procesos, mencionado arriba, cuando de procesos en curso se trata, este principio ha desaparecido pues, en la práctica, los magistrados y, en general, los funcionarios y servidores del Poder Judicial se remiten al principio de legalidad previsto en el artículo 6 del Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley Orgánica del Poder Judicial<sup>13</sup> como uno de los principios generales de todo proceso judicial, y se remiten casi exclusivamente a normas de rango legal o inferior para enmarcar su conducta, dejando prácticamente a lo señalado por la Constitución Política dentro de un ámbito referencial y sometido a interpretación.

En el caso del Poder Judicial, el principio de legalidad ha originado que el artículo 73 del Código de Procedimientos Penales - norma preconstitucional - no haya sido moderado o matizado por los jueces mediante una posible interpretación a la luz de la mencionada regla constitucional, al punto de que hasta el día de hoy el carácter reservado de la instrucción es considerado un dogma judicial. Una nueva interpretación basada en el derecho al acceso a la información pública, podría permitir al juez dar a conocer toda aquella información de un expediente en trámite que él considere con estas características, manteniendo en reserva aquella otra cuya publicidad pondría en riesgo la investigación, el derecho a la defensa, el derecho a la intimidad o la seguridad nacional. Para ello debe partirse del hecho que la reserva de la información no es un bien jurídico en sí mismo, sino que es un medio legítimo para proteger razonablemente

---

<sup>12</sup> Fueron entrevistados nueve periodistas especializados en el Poder Judicial y diez representantes de ONG's y académicos. Las entrevistas fueron hechas bajo el compromiso del anonimato, mediante un cuestionario elaborado por el CEJA.

<sup>13</sup> Decreto Supremo 017-93-JUS

determinados bienes jurídicos como son, por ejemplo, la intimidad, la justicia y la seguridad nacional. Si bien aún no existe jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre este tema, el máximo intérprete de la Constitución avizora ya una salida cuando señala que se debe "...exigir del Estado y sus órganos la obligación de probar que existe un apremiante interés público por mantener en reserva o secreto la información pública solicitada y, a su vez, que sólo manteniendo tal reserva se puede servir efectivamente al interés constitucional que la justifica..."<sup>14</sup>

Por otra parte, de las entrevistas surge que los periodistas desconocen la existencia de mecanismos formales para obtener información relacionada con el estado de las causas penales y la situación de los imputados y las víctimas. Sobre el primer tipo de información, seis periodistas admitieron desconocer la existencia de un procedimiento para obtener este tipo de información. En los dos casos en los que afirmaron tener una idea sobre cuál era la vía formal, dijeron ir directamente al juez o fiscal poseedor de la información. Sin embargo, cuando se les preguntó cuál vía era la que ellos regularmente usaban, tres dijeron que tanto la formal como la informal, otros tres, que recurrían directamente al funcionario que tenía la información o a la oficina de prensa, y tres, a sus fuentes. En relación con los obstáculos para obtener este tipo de información, tres entrevistados coincidieron en señalar que la ley no permite obtener esta información por la vía formal, y otros tres que los magistrados mantienen reserva sobre esta información. Todos los consultados señalaron dificultades para obtener información de las diligencias pues adujeron que dependía del funcionario al que se le pedía la información, y solamente uno mencionó la reserva legal.

Tampoco existe entre los comunicadores claridad sobre la posibilidad y las limitaciones para presenciar y transmitir audiencias y diligencias probatorias de causas penales, tres de ocho periodistas que respondieron, dijeron que no conocían un procedimiento, otros tres dijeron que había que obtener un permiso de la oficina de imagen, dos que entendían que había ciertas limitaciones aunque uno de estos últimos señaló que las limitaciones variaban en función de cuál entidad del Poder Judicial era la que otorgaba los permisos. Respecto de la experiencia para grabar o transmitir audiencias, tres comunicadores dijeron haber encontrado restricciones, uno dijo que dependía del criterio del juez, dos señalaron que no habían sufrido restricciones, otro dijo que no había sufrido restricciones pero aclaró que esa no es la regla, y uno dijo que no había tenido ningún problema para hacer registros escritos.

Respecto de la posibilidad de acceso a antecedentes de casos criminales, cuatro de los ocho periodistas consultados respondieron que entendían que había un procedimiento formal para solicitar esta información, pero no fueron unánimes al momento de describirlo. Lo mismo sucedió con los casos archivados, sobre los cuales tres periodistas señalaron que desconocían los procedimientos para solicitar acceso a los expedientes, dos no contestaron, tres sí dijeron conocer un procedimiento que en dos casos se señaló que consistía en presentar la solicitud a la oficina de prensa y el tercero dijo que a la Presidencia de la Corte.

En relación con la calidad de la información de los expedientes, se presentó una queja entre los periodistas por la mala forma en que se mantienen los expedientes o son depositados en los archivos y aseguran que la pérdida de documentos es frecuente. Dos periodistas dijeron que si el expediente está completo la información es de buena

---

<sup>14</sup> Sentencia 2579-2003 del TC

calidad; pero el resto calificó de mala calidad la información y que debía confirmarse por vías no oficiales.

Sobre la calidad de la información sobre antecedentes de los procesos en trámite, seis periodistas dijeron que sólo era referencial o reducida y debía ser considerada como una pista. El resto dijo que era buena. Sin embargo, todos señalaron dificultades para obtener este tipo de información y los motivos fueron diversos, como la demora excesiva, la falta de sistematización de la información, o el desconocimiento del funcionario de que se trata de información pública.

La calidad de la información sobre antecedentes judiciales de expedientes archivados, fue considerada por seis periodistas como parcial por su deficiente conservación, y dos dijeron que a pesar de todo, siempre se encontraba algo en ella. Para siete entrevistados, los problemas para obtener este tipo de información se relacionan con la lentitud y el desorden.

Entre las organizaciones civiles y académicos consultados parece existir desconocimiento de los mecanismos para acceder a la información sobre resoluciones judiciales, pues dos de los nueve consultados que sí han requerido esta información señalaron que utilizaban el Internet, uno dijo que accedía a ella en la biblioteca, otro que solo las partes podían acceder a esta información. Cinco dijeron desconocer la existencia de un procedimiento o mecanismo para solicitar este tipo de información, cuatro hicieron referencia a un procedimiento que entendían que era el formal (dirigirse al jefe de la oficina o de la Corte). Sin embargo, al consultárseles sobre cuáles son los procedimientos más utilizados, tres dijeron que eran las vías informales, y otros tres incluso reconocieron que una vía podía ser la de dar una “contraprestación” o pago para obtener la información y sólo uno dijo que dirigirse a la Gerencia General. Tres no contestaron.

En general, la queja de los comunicadores es que un pedido de información pierde sentido si no es respondido inmediatamente o dentro de un plazo razonablemente corto, y que en muchos casos la información suministrada es básica, no confiable o incompleta.

Esta opinión no sólo es de sentido común, sino que el Tribunal Constitucional ya se ha pronunciado sobre el contenido y la calidad de la información que debe ser entregada por el Estado, y de cómo estos elementos también son considerados un elemento sustantivo del derecho al acceso a la información. Tal es así que según el Tribunal Constitucional “... no sólo se afecta el derecho de acceso a la información cuando se niega su suministro, sin existir razones constitucionalmente legítimas para ello, sino también cuando la información que se proporciona es fragmentaria, desactualizada, incompleta, imprecisa, falsa, no oportuna o errada...”<sup>15</sup>

### c. Estructura institucional<sup>16</sup>

Las condiciones de las mesas de partes en las Cortes son aceptables en la medida que sólo sirven para recibir documentos. La forma de acceso a la defensa de

---

<sup>15</sup> Sentencia 1797-2002 del TC

<sup>16</sup> En Perú fueron visitadas por el consultor más de treinta oficinas tanto del Ministerio Público como del Poder Judicial, mediante la técnica de la observación 'in situ' para señalar si existen o no, o si se pone a disposición de los usuarios o no, determinada información o infraestructura básica, de acuerdo con los requerimientos del CEJA para este informe.

oficio no se realiza a través de una mesa de partes especializada toda vez que los abogados de oficio se encuentran adscritos a determinados juzgados y salas y se ha constatado que sus oficinas están diseminadas entre las del ministerio público y las del Poder Judicial. La defensa de oficio está a cargo del ministerio de Justicia. En el Ministerio Público las condiciones de acceso a las mesas de parte son en promedio iguales que las del Poder Judicial.

En relación con la difusión de información sobre los derechos y procedimientos para solicitar un defensor del Estado, únicamente en los módulos básicos de justicia se ha encontrado información mínima que puede ayudar a los justiciables a encontrar las oficinas de los abogados de oficio. Los módulos básicos de justicia reúnen a las oficinas del ministerio público, del poder judicial y a la defensoría de oficio, con la finalidad de facilitar a las personas el acceso a estos servicios. Pero la información que se difunde en general en los juzgados, las salas, las fiscalías y las oficinas de los abogados de oficio es muy escasa. No se publica información sobre los derechos de los justiciables, ni sobre las obligaciones de los funcionarios a cargo de los despachos. Tampoco se informa sobre los procedimientos que toda persona puede seguir para presentar una queja o una denuncia. No se publica información actualizada, o de manera muy escueta, sobre las identidades de los jueces y fiscales. La información que se pone a disposición del público no es homogénea y si en un juzgado se señala, por ejemplo, el horario de atención, en el siguiente no es necesariamente así. Esta información es generalmente informal, mediante papeles pegados en las paredes y escritos a mano.

En relación con la existencia de mecanismos que ofrezcan información sobre detenidos, los abogados de oficio no dan información sobre ella y en las mesas de parte de las cortes y de la fiscalía no existe información publicada al respecto.

## **2. El acceso a la información administrativa**

### **a. Situación normativa**

El artículo 2, inciso 5, de la Constitución de 1993, vigente en la actualidad, reconoció el derecho de toda persona a solicitar información pública y recibirla de cualquier entidad pública al establecer:

Artículo 2°

Toda persona tiene derecho:

(...)

5. A solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública, en el plazo legal, con el costo que suponga el pedido. Se exceptúan las informaciones que afectan la intimidad personal y las que expresamente se excluyan por ley o por razones de seguridad nacional.

El secreto bancario y la reserva tributaria pueden levantarse a pedido del Juez, del Fiscal de la Nación, o de una comisión investigadora del Congreso con arreglo a ley y siempre que se refieran al caso investigado.

El inciso siguiente del mismo artículo dos se refiere a la denominada autodeterminación informativa y señala el derecho de toda persona a que los servicios informáticos, computarizados o no, públicos o privados, no suministren informaciones que afecten la intimidad personal y familiar.

La Constitución otorga al derecho de acceso a la información pública y al derecho a la autodeterminación informativa la vía del hábeas data para garantizarlos judicialmente. El hábeas data<sup>17</sup> es una acción judicial equiparable al amparo.

El artículo 55 de la Constitución peruana señala, además, que los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional. Asimismo, la cuarta disposición final la Constitución apunta que “las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce, se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú”.

De ahí que la Constitución acoge el contenido del artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, aprobada por el Perú en 1959<sup>18</sup>, del mismo numeral del pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>19</sup>, el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>20</sup>.

La Constitución Política del Perú contiene otras garantías para el acceso a cierto tipo de información específica.

En primer lugar se encuentra el derecho a que se reconozca como idiomas oficiales, es decir, de uso dentro de la administración pública para producir información y para todas las relaciones oficiales entre el Estado y la sociedad, el quechua, el aimara y las demás lenguas aborígenes, en los lugares en donde predominen, según la ley<sup>21</sup>. La ley a la que hace referencia la norma constitucional finalmente fue publicada el 11 de noviembre de 2003<sup>22</sup> y remite al “Mapa del Patrimonio Lingüístico y Cultural del Perú, Familias Lingüísticas y Lenguas Peruanas” como la fuente oficial para determinar la ubicación y reconocimiento de las lenguas distintas al castellano, cuya protección y difusión es de interés nacional.

De otro lado, el artículo 40 establece la obligatoriedad de la difusión de los ingresos que perciben los altos funcionarios y otros servidores públicos en razón de sus cargos<sup>23</sup>. El siguiente numeral obliga a los funcionarios y servidores públicos que señale

---

<sup>17</sup> Artículo 200 de la Constitución Política del Perú

<sup>18</sup> El artículo 19 de la Declaración reza que “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”.

<sup>19</sup> El citado artículo apunta: “1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones. 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 segundo de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberían, sin embargo, estar expresamente fijadas por ley y ser necesarias para: a) asegurar el respeto a los derechos o la reputación de los demás; b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.”

<sup>20</sup> Artículo 13

1. 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”.

<sup>21</sup> Artículo 48 de la Constitución del Perú:

“Son idiomas oficiales el castellano y, en las zonas donde predominen, también lo son el quechua, el aimara, y las demás lenguas aborígenes, según la ley.

<sup>22</sup> Ley 28106 Ley de Reconocimiento, Preservación, Fomento y Difusión de las Lenguas Aborígenes

<sup>23</sup> Artículo 40:

la ley o que administran o manejan fondos del Estado, así como los organismos que reciben sostén público, a hacer una declaración jurada de bienes y rentas al tomar posesión de sus cargos, durante su ejercicio y al cesar en sus funciones. Esta publicación se realiza en el diario oficial<sup>24</sup>. Estas dos normas constitucionales están reguladas por la Ley sobre la publicación de la Declaración Jurada de Ingresos y de Bienes y Rentas de los funcionarios y servidores públicos del Estado<sup>25</sup> cuyo artículo 2, inciso a) establece como sujetos de esta obligación a los vocales supremos, superiores y jueces especializados o mixtos, así como al Fiscal de la Nación, los fiscales supremos, superiores y provinciales, los miembros del Tribunal Constitucional y del Consejo Nacional de la Magistratura, entre otros. Según el artículo 4 de esta misma ley, las declaraciones juradas se registran y archivan con carácter de instrumento público en la Contraloría General de la República, y el numeral 6 designa a los titulares de los pliegos presupuestales de las entidades como los encargados de publicar en el diario oficial las declaraciones juradas.

No obstante la existencia de las normas constitucionales y de la ley mencionada, mediante norma de inferior jerarquía la Contraloría General de la República señaló que las declaraciones juradas se harán en un formato único de dos secciones, una de las cuáles será archivada en la Contraloría en atención al secreto bancario y la reserva tributaria, así como la intimidad personal y familiar, mientras que la otra sección será la que contenga la información a publicar en el diario oficial. Cabe señalar que el artículo 18 de la ley de acceso a la información prohíbe expresamente establecer reservas a la información a través de normas distintas a una ley del Congreso.

En lo concerniente a normas de rango legal, el 3 de agosto del 2002 se emitió la Ley 27806 de Acceso a la Información, que es aplicable al Poder Judicial y al Ministerio Público. Esta ley tiene por finalidad, según su artículo 1, la de promover la transparencia de los actos del Estado y regular el derecho fundamental de acceso a la información consagrado en la Constitución Política.

Yendo a las normas de inferior jerarquía, el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) del Poder Judicial es la norma interna que regula todos los procedimientos administrativos referidos a los servicios que esta entidad brinda a los usuarios, a través de sus diferentes dependencias a nivel nacional. El TUPA del Poder Judicial fue aprobado por Resolución Administrativa No. 018-2002-CE-PJ del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial y entró en vigencia el 2 de marzo de 2002. Por lo tanto, es anterior a la ley 27806 de Acceso a la Información emitida por el congreso el 3 de agosto de 2002, pero no ha sido modificado para adecuarse a las reglas de la nueva ley.

Esta situación genera contradicciones y desde nuestro punto de vista una duplicidad de procedimientos para solicitar la misma información, en vista de que el

---

“Es obligatoria la publicación periódica en el diario oficial de los ingresos que, por todo concepto, perciben los altos funcionarios, y otros servidores públicos que señala la ley, en razón de sus cargos”.

<sup>24</sup> Artículo 41:

“Los funcionarios y servidores públicos que señala la ley o que administran o manejan fondos del Estado o de organismos sostenidos por éste, deben hacer declaración jurada de bienes y rentas al tomar posesión de sus cargos, durante su ejercicio y al cesar en los mismos. La respectiva publicación se realiza en el diario oficial en la forma y condiciones que señala la ley”.

<sup>25</sup> Ley 27482

TUPA del Poder Judicial señala de manera taxativa cuál información o acto administrativo se puede solicitar a través de procedimientos específicos, quedando el rubro de “solicitud de acceso a la información” despojado del contenido que le pretende dar la Constitución y la ley pues algunos de los procedimientos preexistentes podrían incluirse dentro del de acceso a la información. En este sentido no existe claridad para el usuario.

Otro ejemplo de adecuación imprecisa de la ley de acceso a la información, es que las entidades han optado por entregar copias simples a la vez que se han mantenido procedimientos específicos para copias certificadas, lo cual despoja de valor probatorio o administrativo a la información que estas entidades entregan al amparo de la Ley 27806 (de acceso a la Información). Esta situación debería revisarse teniendo en cuenta que la mala situación económica de las entidades públicas, entre ellas el Poder Judicial y el Ministerio Público, las obliga a considerar sus procedimientos señalados en los TUPA como fuentes importantes de recursos económicos través del cobro de aranceles judiciales, tasas y derechos de trámite.

Tanto el Poder Judicial como el Ministerio Público debieron adecuar sus TUPA a la ley de acceso a la información pero solamente han identificado al funcionario responsable de brindar información solicitada en virtud de la ley. En el caso del Poder Judicial se trata del Secretario General de la Gerencia General<sup>26</sup>, y en el del Ministerio Público es el secretario general de la entidad<sup>27</sup>.

En relación con la información sobre los procesos administrativos que involucran a magistrados, la Oficina de Control de la Magistratura (OCMA) del Poder Judicial, la Oficina de Control Interno del Ministerio Público y el Consejo Nacional de la Magistratura (CNM) son los organismos que someten a los magistrados a procesos disciplinarios sancionadores de acuerdo con la gravedad de los hechos. Además, el CNM tiene como función exclusiva realizar los concursos para ascensos y de ratificación de los miembros del Poder Judicial y del Ministerio Público.

El reglamento de la Oficina de Control de la Magistratura<sup>28</sup>, en su artículo 5, introduce la publicidad como uno de los principios que guían la función contralora, al establecer la difusión periódica con finalidad ejemplificadora, del resultado de las acciones de control, pero el artículo 6 establece la reserva entre los criterios que orientan esta función, y la define como la prohibición de revelar información que dificulte la acción de control y considera la “infidencia” como falta grave. No obstante, en su artículo 68 este reglamento señala que sólo expedirá copias certificadas de la resolución final y, excepcionalmente de los actuados, siendo requisito obligatorio que las partes hayan previamente pagado la tasa correspondiente y explicado las razones para las cuales desean dicha información.

En el caso del Reglamento de Organización y Funciones<sup>29</sup> de la Fiscalía Suprema de Control Interno establece, su artículo 8 señala que las quejas y denuncias, así como los instrumentos y pruebas que se presentan, tienen la calidad de documentos reservados, debiéndose únicamente brindar información a los quejados, quejosos, denunciados y denunciantes y sus abogados.

---

<sup>26</sup> Resoluciones administrativas 018-2003-CE-PJ y 040-2003-CE-PJ

<sup>27</sup> Resolución 278-2003-MP-FN

<sup>28</sup> Resolución Administrativa 263-96-SE-TP-CME-PJ

<sup>29</sup> Resolución 337-98-MP-FN-CEMP

Tras la entrada en vigencia de la ley de acceso a la información, la reserva absoluta de los procedimientos reglamentarios anteriores puede considerarse relativa pues en el artículo 17, inciso 3 de su Texto Único Ordenado (TUO)<sup>30</sup> de la Ley de Acceso a la Información Pública se señala que es confidencial “la información vinculada a investigaciones en trámite referidas al ejercicio de la potestad sancionadora de la administración pública, en cuyo caso la exclusión del acceso termina cuando la resolución final que pone fin al procedimiento queda consentida o cuando transcurren más de seis (6) meses desde que se inició el procedimiento administrativo sancionador, sin que se haya dictado resolución final”.

En cuanto a las designaciones, la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura<sup>31</sup> (CNM) establece en su artículo 28, respecto de los procesos de evaluación para nombramientos, que los consejeros deben guardar reserva respecto de las informaciones y deliberaciones que reciben con motivo de la evaluación de los candidatos. El artículo 43 de la misma ley, señala la prohibición de expedir certificaciones, constancias o informaciones de cualquier género a particulares o a autoridades respecto de los datos contenidos en el registro de resultados de nombramientos, destitución y ratificación, con la excepción del mandato y el pedido regular del congreso.

El CNM emitió un reglamento para cada uno de los procesos.

- En el caso del Reglamento de Procesos Disciplinarios<sup>32</sup> existe una contradicción entre el principio de publicidad que rige la investigación preliminar y el proceso disciplinario<sup>33</sup> y la reserva absoluta que establece el artículo 16 para las dos etapas, así como para la información archivada.
- En el caso del Reglamento de los Concursos Públicos de Méritos y Evaluación Personal para el nombramiento de Jueces y Fiscales<sup>34</sup> el artículo 5 establece que la calificación de las hojas de vida y el examen escrito serán actos privados y que sólo será pública la evaluación personal.
- El Reglamento del Proceso de Evaluación y Ratificación<sup>35</sup>, en su quinta disposición general, establece la misma reserva para el proceso de

---

<sup>30</sup> En agosto de 2002 se dio la ley 27806 de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y en febrero de 2003 se emitió la ley 27927, que modificó la primera. Estos dos textos fueron posteriormente unificados en solo Texto Único Ordenado de la ley 27806. La compilación presentaría contradicciones a partir de una incongruente numeración de los artículos de la norma. Por ejemplo, en materia de información secreta, reservada y confidencial, la ley 27927 modificó el artículo 15 de la ley 27806, incorporando tres subcategorías designadas como 15ª, 15B Y 15C. Pero éstas pasaron en el TUO a ser los artículos 15, 16, 17 y 18 respectivamente. La inquietud que se presenta al respecto es que el artículo 3 del TUO mantiene la redacción original de la ley 27806 y señala que “toda información que posea el Estado se presume pública, salvo las excepciones expresamente previstas en el artículo 15 de la presente ley”, mientras que en su artículo 18 señala que “los casos establecidos en los artículos 15, 16 y 17 son los únicos en los que se puede limitar el derecho al acceso a la información pública”.

<sup>31</sup> Ley 26397

<sup>32</sup> Resolución 028-95-CNM

<sup>33</sup> Artículo 6 del Reglamento.

<sup>34</sup> Resolución 019-98-CNM

<sup>35</sup> Resolución 242-2002-CNM

nombramientos señalada en el artículo 28 de la ley orgánica, y en su artículo octavo señala que la entrevista de los magistrados podrá ser grabada y que esta grabación tendrá carácter reservado<sup>36</sup>.

En relación con estos procedimientos, cabe resaltar que el artículo 19 del TUO de la Ley de Acceso a la Información señala:

En caso de que un documento contenga en forma parcial información que, conforme a los artículos 15, 16 y 17 de esta ley, no sea de acceso público, la entidad de la Administración Pública deberá permitir el acceso a la información disponible del documento.

Asimismo, el artículo 160 del procedimiento administrativo general<sup>37</sup> señala en su inciso 1:

“Los administrados, sus representantes o su abogado, tienen derecho de acceso al expediente en cualquier momento de su trámite, así como a sus documentos, antecedentes, estudios, informes y dictámenes, obtener certificaciones de su estado y recabar copias de las piezas que contiene, previo pago del costo de las mismas. Sólo se exceptúan aquellas actuaciones, diligencias, informes o dictámenes que contienen información cuyo conocimiento pueda afectar su derecho a la intimidad personal y familiar y las que expresamente se excluyan por ley o por razones de seguridad nacional de acuerdo a lo establecido en el Artículo 2 inciso 5) de la Constitución Política”.

Y en su inciso 2:

“El pedido de acceso podrá hacerse verbalmente y se concede de inmediato, sin necesidad de resolución expresa, en la oficina en que se encuentre el expediente, aunque no sea la unidad de recepción documental”.

#### b. Situación en la práctica

En el caso del Poder Judicial y del Ministerio Público se ha constatado que la designación de los funcionarios responsables de entregar información ha creado un cuello de botella en estas dos instituciones al centralizar la obligación de entregar información en Lima cuando se trata de instituciones que ejercen funciones en el ámbito nacional y, en el caso de las cortes superiores, con estructuras administrativas independientes.

Cabe señalar que el reglamento del TUO de la Ley de Acceso a la Información<sup>38</sup> establece la obligación de las entidades públicas que cuentan con oficinas descentralizadas o desconcentradas, designar a un funcionario responsable de entregar información en cada una de ellas. Por otra parte, los funcionarios designados ven el acceso a la información como un recargo a sus funciones anteriores y como una labor

---

<sup>36</sup> El Instituto Prensa y Sociedad (IPYS) entabló dos acciones de hábeas data contra el Consejo Nacional de la Magistratura, en representación de dos ex magistradas del Poder Judicial, por negarse a entregar la grabación de las entrevistas y expedientes evaluados, correspondientes a sus respectivos procesos de ratificación. Hasta el momento de la realización de este informe, el CNM había entregado los videos pero el proceso continúa porque esta respuesta es parcial.

<sup>37</sup> Ley 27444

<sup>38</sup> Decreto Supremo 072-2003-PCM

que no guarda relación con lo que se consideraría su verdadera y única función: la de secretario general de la Gerencia General del Poder Judicial, secretario general del Ministerio Público, y secretario general del Consejo Nacional de la Magistratura.

De las entrevistas con periodistas, organizaciones civiles y académicos, surge que los procedimientos formales para solicitar información no son muy utilizados. Se suele recurrir a las vías oficiosas.

Todos los periodistas coincidieron en que, en el caso de los antecedentes de los magistrados, la calidad de la información es muy pobre y debe ser confirmada por ellos mismos, a través de vías no oficiales. Asimismo, señalaron que había una conducta negativa de los funcionarios al momento de hacer el pedido regularmente, las respuestas son muy lentas y no existe una oficina para responder a estos pedidos. Si la solicitud se hace por vía informal, muchas veces la información es parcial. En relación con la existencia de un procedimiento formal, cuatro dijeron que para obtener información sobre antecedentes debían enviar una carta a la persona de quien esperaban una respuesta.

Cinco de ocho comunicadores entrevistados señalaron que la información sobre los procesos de nombramiento, remoción o sanción era incompleta, escasa o parcial. En un caso se dijo que la calidad de la información depende de a quién se haga la consulta. Todos dijeron haber enfrentado problemas para obtener la información, especialmente la excesiva lentitud, pero también hubo quejas en relación con la carencia de una base de datos actualizada, el hecho de ser periodista o la falta de voluntad para entregar la información. En relación con la existencia de un procedimiento para solicitar información sobre nombramientos y remociones, un comunicador dijo que sí lo había, otro que entendía que era un procedimiento lento y los demás dijeron que no conocían ningún procedimiento e identificaron al jefe de la oficina de prensa como el encargado de obtener esta información. Siete de los nueve periodistas entrevistados dijeron que la vía común para buscar esta información era recurrir a vías informales, como sus propias fuentes o amistades.

Sobre la posibilidad de acceso a las resoluciones de los órganos jerárquicos sobre gestión administrativa, de los 10 representantes de las organizaciones civiles y académicos consultados, la mitad dijo no haber solicitado información de esta índole o haberlo hecho en pocas ocasiones. Entre quienes sí la han solicitado, uno señaló que la obtiene en Internet, otro por medio de una solicitud formal, y dos dijeron haberla solicitado pero sin resultado. El último apuntó que parte de la información se encuentra en las paredes o se obtiene por medio de estudios jurídicos. Sobre los obstáculos para obtener estos datos, el principal, de acuerdo con las entrevistas, es el recelo o la cultura institucional.

Respecto de las solicitudes de información presupuestaria, las organizaciones y académicos entrevistados y que han solicitado este tipo de información, señalaron que los procedimientos son lentos y una ONG apuntó que era su último recurso. Una sola de las organizaciones dijo utilizar la información disponible en la página de Internet del Poder Judicial. La cultura institucional surgió de nuevo como uno de los obstáculos, junto con la falta de recursos. Sobre el procedimiento para solicitar esta información, la respuesta en tres casos de diez fue que se hizo al funcionario que tenía la información y en el resto de los casos no se sabía con exactitud cuál era el procedimiento pero se sabía que había uno. En el mismo sentido, la percepción de cuatro de los consultados

es que el procedimiento es lento, y cinco contestaron que lo desconocían por falta de empleo.

En relación con la información sobre estadísticas judiciales, solamente seis organizaciones habían solicitado este tipo de información por medio de vías principalmente informales. Cinco dijeron desconocer la existencia de un procedimiento formal, tres dijeron que se enviaba una carta al jefe de la entidad y dos, que sabían que existía una ley que les permitía obtener esa información. Las quejas rondaron en torno a la burocracia, la falta de calidad y de actualización de la información. Solo un entrevistado reconoció que había bastante información, mientras que otro reconoció la falta de recursos con que cuentan las instituciones.

### c. Estructura institucional

En cumplimiento del artículo 5 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, el Poder Judicial de Perú cuenta con un Portal de Transparencia<sup>39</sup> en el cual se ofrece información sobre datos generales, presupuesto, proyectos de inversión, personal bienes y servicios, indicadores de desempeño, estadísticas así como información sobre recursos recaudados directamente. Entre la información presupuestaria, el portal ofrece datos sobre las ejecuciones trimestrales a la par que las demás entidades públicas.

Pero el problema más grave de esta página web es que la información que allí se coloca no es confiable a partir de un hecho evidente: hasta el día de la culminación de la elaboración de este informe<sup>40</sup>, el portal de transparencia del Poder Judicial da información inexacta y confusa sobre el procedimiento de acceso a la información aplicable dentro de la entidad.

El Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) establece cinco procedimientos de acceso a la información distintos según el órgano al que se solicita la información (Corte Suprema, Consejo Ejecutivo, Cortes Superiores y la Gerencia General), con igual número de funcionarios responsables de entregar la información, mientras que en la misma página web se publica la resolución que nombra al secretario general de la Gerencia General como el funcionario responsable de entregar información de todo el Poder Judicial.

Como ya se ha dicho más arriba, la razón de esta contradicción es que el TUPA del Poder Judicial no está actualizado y se mantiene según el Decreto Supremo 018-2001-PCM (norma de nivel de reglamento) que obligó por primera vez a las entidades de la administración pública a incorporar un procedimiento de este tipo. Este Decreto Supremo actualmente está derogado.

Otro tipo de información confusa y desactualizada del TUPA del Poder Judicial es que inexplicablemente obvia de la obligación de entregar información pública a la Oficina de Control de la Magistratura, a las Oficinas Distritales de Control de la Magistratura, y a la Inspectoría General. Esto no hace más que impedir a toda persona hacerse una idea exacta y veraz de los pasos que debe seguir para obtener información de esta entidad. Y como se dijo más arriba, la constatación de estos

<sup>39</sup> <http://www.pj.gob.pe/transparencia/Transparencia.asp>

<sup>40</sup> 1 de septiembre de 2004

errores lanza un manto de duda sobre la calidad de la información que es publicada, ya sea a nivel de estadísticas, o a nivel de la mera información organizacional. Además, hay que señalar que en términos generales los periodistas encuestados y los especialistas han señalado que uno de los graves problemas que atañe al Poder Judicial es la mala calidad de su información, y que ésta debe ser siempre revisada antes de ser usada como dato fidedigno. El Poder Judicial, y en especial el funcionario responsable de entregar información pública y el responsable de mantener actualizada la página web, deben tomar cartas en este asunto inmediatamente.

### **3. Información operativa<sup>41</sup>**

#### **a. Situación normativa**

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Judicial establece, en su artículo 3, que “los funcionarios responsables de brindar la información correspondiente al área de su competencia deberán prever una adecuada infraestructura, así como la organización, sistematización y publicación de la información [pública]”.

En virtud de tal obligación, el mismo artículo, señala que “El Estado adopta medidas básicas que garanticen y promuevan la transparencia en la actuación de las entidades de la Administración Pública”.

El título II de la misma norma establece la obligatoriedad de difundir información a través de portales de transparencia. Entre esa información que debe ponerse a disposición del público se contemplan datos generales como las disposiciones y comunicados emitidos, organización, organigrama y procedimientos.

#### **b. Situación en la práctica**

En relación con la información disponible en el portal, es imposible comprobar hasta donde se cumple realmente con los criterios de la ley de Acceso a la Información. No obstante, de lo mencionado en las entrevistas en relación con la información administrativa, es evidente que se desconoce qué tipo de información produce el Poder Judicial, su ubicación, y el modo o la vía como llegar a ella. Precisamente, es evidente un desconocimiento general de los periodistas de los procedimientos formales y de los mecanismos para acceder a la información.

La situación de las organizaciones civiles entrevistadas no dista mucho de la de los periodistas, pues conocen que existe una ley de acceso a la información pero no reparan en que existe un procedimiento para solicitarla. Independientemente del tipo de información que soliciten del Poder Judicial o del Ministerio público, lo cierto es que recurren más a vías que, si bien son formales, no se ajustan al procedimiento vigente. No obstante de las entrevistas se pudo constatar que aparentemente existe una mayor disposición de los funcionarios a entregar información a las organizaciones civiles que a

---

<sup>41</sup> Se incluyen aquí los datos recabados sobre la información que los órganos judiciales ofrecen al público sobre su funcionamiento, así como los mecanismos de difusión al respecto, excluyendo la información administrativa, que por los objetivos de este proyecto, se consideraron por aparte.

los periodistas, lo cual no significa que no existan fricciones y la idea común es que quien debe autorizar cualquier entrega de información es el funcionario más importante o el jefe de la oficina respectiva. Sin embargo, entre las organizaciones se mantiene muy arraigado el prejuicio de que los funcionarios públicos en general no quieren dar mucha información.

Específicamente sobre la información organizacional de Poder Judicial, ocho de los 10 representantes de organizaciones entrevistados dijeron que desconocían la existencia de un procedimiento para solicitarla y dos dijeron que sí conocían una, siendo la vía, acudir a la gerencia respectiva. La manera para obtener esta información es diversa. Dos ONG la solicitan al jefe de la oficina respectiva, una la busca en la página web, otra la obtiene de una fuente privada y otra la busca en la calle. Cuatro organizaciones no buscan esa información pero entienden que es pública, y una siempre lo hace por la vía informal ante el funcionario de la entidad. Para obtener información sobre aspectos de funcionamiento de la entidad, ocho dijeron que se dirigían ante el funcionario respectivo de la entidad, una ONG dijo que lo hacía a través de amistades y una no pedía esa información.

### c. Estructura institucional

Como se dijo anteriormente, en cumplimiento de la ley de acceso a la información, el Ministerio Público y el Poder Judicial nombraron un funcionario responsable de suministrar la información. En el caso del primero, es el secretario general, y en el caso del Poder Judicial, el secretario general de la gerencia general.

Ni las diversas oficinas del Poder Judicial y del Ministerio Público, ni las oficinas de estos dos funcionarios cuentan con ambientes preestablecidos y adecuados para ejercer debidamente el derecho de acceso a la información. De acuerdo con las observaciones hechas, quienes asumen la función de informar al usuario directamente son los mismos miembros de la seguridad de los locales. En la práctica ellos son guardianes y facilitadores de la información. También se ha podido constatar que las fiscalías de familia, ubicadas en el edificio central del ministerio público, son las únicas en dicha entidad que cuentan con una mesa de partes o de atención al público, que se encuentra en buenas condiciones. En la Sala Nacional de Terrorismo, dos funcionarias brindan a todas las personas la información que desean sobre la ubicación de los juzgados, de la sala de audiencias, de la mesa de partes, de la sala de lectura, sobre los fiscales y sobre los abogados de oficio. En la Fiscalía de la Nación, en el primer piso, hay una gran estancia donde se encuentra la sala de prensa, dos mesas de informes (una está desactivada) y una ventanilla de búsqueda de expedientes.

En el caso del Poder Judicial, en el Palacio de Justicia (la sede de la Corte Suprema) se pudo constatar que son los mismos vigilantes, es decir, personas ajenas absolutamente a la administración pública, quienes se encargan del servicio de entregar información a los usuarios. La información que se da es muy general y básica pues se reduce a indicar el lugar en donde funciona tal o cual oficina. Pero la práctica enseña a todos los usuarios que siempre es necesario recurrir a ellos pues la información que se brinda a través de los paneles murales no es actualizada. En la sede de la Corte Superior de Lima existe una mesa de informes visible que entrega también esta información básica. La presencia de estas personas en las oficinas del poder judicial es pequeña en comparación con los agentes de seguridad que pertenecen a empresas privadas. Esta también es una razón a tomar en cuenta de por qué estos agentes son

usados tanto por la administración como por los particulares como uno de los intermediarios más importantes para obtener información de rutina.

En relación con la existencia de algún mecanismo de difusión de la agenda de los órganos judiciales, en las cortes, de los cuatro edificios observados, dos tenían condiciones aceptables y en las otras dos era inexistente. Yendo a lo que ocurre en cada una de las salas observadas, encontramos que en dos de ellas (salas civiles) existen agendas públicas sobre audiencias en condiciones aceptables. De otro lado, en la Sala de Reos en Cárcel observada no se publica pues las audiencias se realizan en salas acondicionadas para ello en los propios centros penitenciarios, aunque éstas siguen siendo públicas.

Tanto en las Cortes como en el Ministerio Público son inexistentes los medios de difusión de derechos de las víctimas y de los imputados.

Respecto de la información general sobre los órganos que intervienen en la administración de justicia, su funcionamiento y sus funcionarios, para realizar el informe nacional en el marco del proyecto se solicitó el organigrama del Ministerio Público en abril de 2004 y la respuesta recibida por la vía telefónica fue que esa información era reservada. Posteriormente se logró recibir información parcial de manera informal. En la actualidad se puede observar el organigrama del Ministerio Público en su página web<sup>42</sup>, pero la rigurosidad de actualización sólo podrá ser observada en el tiempo. La información sobre los fiscales designados en cada distrito judicial no está aún en línea<sup>43</sup>.

Otra forma de obtener información sobre los fiscales y los jueces repartidos en todos los distritos judiciales, así como de los auxiliares de justicia (secretarios o relatores) es a través de la página web de la Academia de la Magistratura<sup>44</sup>. La Academia de la Magistratura es un organismo público que pertenece al Poder Judicial y que se encarga de seleccionar a los candidatos para postular a las plazas vacantes, dentro del Poder Judicial y el Ministerio Público. Sin embargo, la observación y uso de dicha página web para el presente informe evidenció su desactualización. La página web del Poder Judicial<sup>45</sup> tiene un mapa de las cortes superiores en donde se puede obtener información parcial sobre los magistrados, pero, como en el caso del Ministerio Público y del Consejo de la Magistratura, la actualización de la información, elemento esencial de la eficacia de esta herramienta, debe ser evaluada en el tiempo.

La información concerniente a los abogados de oficio puede ser encontrada en el ministerio de Justicia, pero allí no hay ninguna oficina especial para recibir asesoría, pues el sistema de los defensores de oficio no funciona como el de una consultoría jurídica gratuita. Por ejemplo, como ya se señaló más arriba en el edificio central del ministerio público se puede ubicar a algunos defensores de oficio en las oficinas de los fiscales de familia (4to piso). Pero no existe ningún indicador o señal de que esa información se encuentre en ese piso. La información entregada al usuario de este servicio se consideró mala.

En las oficinas judiciales observadas, la información básica sobre funcionarios y atención al público se encuentra, en promedio, en malas condiciones en tres cuartas

---

<sup>42</sup> [www.mpfj.gob.pe/fiscalia/org\\_fiscal.php](http://www.mpfj.gob.pe/fiscalia/org_fiscal.php)

<sup>43</sup> 1 de septiembre de 2004

<sup>44</sup> [www.amag.edu.pe/intranet/magistrado](http://www.amag.edu.pe/intranet/magistrado)

<sup>45</sup> [www.pj.gob.pe/cortes/cortes.asp](http://www.pj.gob.pe/cortes/cortes.asp)

partes de las oficinas observadas y aceptables en el resto, sin llegar a ser buena, es decir, acorde con una concepción democrática y abierta de las entidades de justicia. En el Ministerio Público esta información es prácticamente inexistente ya sea en las sedes principales como en los módulos básicos de justicia, pues en la mayoría de los edificios observados se deja al criterio del fiscal determinar cual información se publica y cual no, mientras que en otros casos se publican solamente los nombres o se entrega cualquier tipo de información sólo a los directamente interesados en algún proceso que esté viéndose o siguiéndose en dicha fiscalía.

En los edificios judiciales, la información sobre funcionarios y órganos es muy mala o inexistente. Los carteles publicados, por ejemplo, en el Palacio de Justicia inducen a error a cualquiera que desee guiarse por ellos, pues tienen en algunos casos años de desactualización. Es preciso señalar que un breve proceso de modernización del Poder Judicial se intentó en los inicios de la reforma llevada a cabo desde finales de 1995. Esta modernización apuntó a reducir la carga procesal y también a crear ambientes de trabajo más acordes con el servicio que se brindaba. Los paneles de información que hoy siguen pegados a las paredes son de la década pasada y no han sido modificados a pesar de que muchas oficinas han desaparecido por desactivación o por renombramiento.

En relación con la información sobre el recurso de habeas corpus, en los juzgados y salas penales observados sólo se encontró que una de las oficinas algún tipo de información sobre hábeas corpus, pero sólo para señalar el horario en que dicha oficina atendería esos recursos. En los juzgados o salas penales, o en general, en los edificios en donde se encuentra esta especialidad, los usuarios tienen mucha dificultad para informarse sobre sus derechos, o sobre los derechos de los imputados, sobre la forma cómo ejercer la defensa, y sobre las funciones que atañen a cada uno de los operadores de la justicia, ya sea juez, fiscal o defensor de oficio.

De igual manera, en las oficinas del Ministerio Público no se difunde información sobre los temas señalados, y tampoco sobre las identidades de los fiscales o de empleados administrativos. La principal razón esgrimida en todas las oficinas en donde se preguntó por estas carencias, fue que se debía a razones de seguridad.

En la medida que los defensores de oficio<sup>46</sup> están adscritos, dentro del fuero común, a los juzgados penales y de familia, a las salas penales y de familia, o a las fiscalías penales y de familia, y que sólo son 252<sup>47</sup> los defensores de oficio repartidos en todo el país, es materialmente imposible que ellos sean un vehículo idóneo de información para los usuarios. La información sobre los derechos de los justiciables y las vías cómo ejercerlos, debe ser desarrollada de manera idónea tanto por el Poder Judicial como por el Ministerio Público.

Finalmente, en relación a las quejas de los usuarios contra las denominadas “inconductas funcionales” de jueces y fiscales, o de los defensores de oficio, en ninguna de las oficinas en donde estos funcionarios prestan sus servicios, ya sea del Poder Judicial o del Ministerio Público, se puede encontrar información sobre la forma cómo y ante quien quejarse. En el Palacio de Justicia y en la sede de la Corte de Lima tal vez sea relativamente fácil averiguar en dónde depositar una queja, pero los juzgados y las

---

<sup>46</sup> Ley 27019 que crea el servicio nacional de defensa de oficio.

<sup>47</sup> Fuente: Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia - CERIAJUS

fiscalías están esparcidos en todo Lima, y para quienes usan los servicios en estos lugares apartados el problema es bastante grave. En un Módulo Básico de Justicia se pudo apreciar incluso que a la entrada, junto a las mesas de partes de cada juzgado y fiscalía, se había colocado un letrero escrito a mano en donde se señalaba que toda queja contra jueces y fiscales debía ventilarse ante ellos mismos.

### **III. Conclusiones**

Desde el punto de vista normativo, es evidente la falta de una coherencia en las normas que se aplican al acceso a la información en el Poder Judicial, toda vez que se ha evidenciado que aún se mantienen en normas oficiales como el Texto Único de Procedimientos Administrativos, referencias a normas derogadas como el Decreto Supremo 018-2001-PCM que reguló por primera vez el derecho al acceso a la información.

Este problema no es menor y de ninguna manera se puede pretender pasarlo por alto bajo el argumento de que existe una derogación tácita por dos razones fundamentales. En primer lugar, el proceso de internalización o incorporación de este derecho novedoso por la sociedad y, en consecuencia, por el Estado, implica que los órganos encargados de ceñirse a esta nueva norma lo hagan públicamente. La publicidad de la norma, no como concepto formal y restringido a su aparición en el diario oficial, sino más bien como evidencia de su vigencia es una señal muy importante para la sociedad. El Poder Judicial y el Ministerio Público, como órganos encargados de hacer respetar los derechos humanos deben tener una posición de liderazgo en este tema. En segundo lugar, las derogaciones tácitas no aclaran el panorama a quienes desean claridad para actuar, como por ejemplo la administración pública, y más bien lo ensombrecen. Puntualmente, en materia de acceso a la información es necesaria una revisión y derogación expresa de todas las normas que se oponen a esta ley. Es responsabilidad del Poder Legislativo emitir una norma en este sentido, toda vez que no se puede trasladar esta función a la administración. Ésta se rige por el principio de legalidad, y la experiencia registrada durante este trabajo, y antes también, revela que las normas restrictivas del acceso a la información, independientemente de su jerarquía, generalmente vienen acompañadas de sanciones puntuales para su inobservancia que se hacen efectivas de oficio. Por lo tanto, la administración prefiere acatarlas antes que a la ley de acceso a la información.

Así, se han establecido excepciones por vía de reglamento a disposiciones constitucionales y legales, como en el caso de las restricciones establecidas a la publicación de las declaraciones juradas de los funcionarios públicos que exigen los artículos 40 y 41 de la Constitución Política. Las prácticas y las interpretaciones judiciales no han tomado en cuenta la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, a pesar de que son de observancia obligatoria por el Poder Judicial, y ello también ha tenido efectos similares cuando se trata del acceso a la información de procesos en curso por la invocación preferente del principio de legalidad.

En cuanto a la transparencia del sistema judicial, la conclusión a la que se llega a partir de la observación de las normas internas es que se carece de ellas. Ni antes ni después de la existencia de una ley general sobre acceso a la información, aplicable a toda la administración pública, el Poder Judicial, el Ministerio Público y el Consejo Nacional de la Magistratura han emitido normas internas específicas para adecuarse a su mandato. La única disposición que estas entidades han considerado de carácter

imperativo y obligatorio cumplimiento es la de nombrar a un funcionario responsable de entregar información pública.

El denominador común en todas las entidades observadas es que la puesta a disposición del público de información mínima no ha sido encarado de manera normativa dentro de cada entidad. El problema pasa de ser una cuestión de adecuación de las normas internas a los estándares interamericanos en la materia, a un problema de carencia de normas que regulen este aspecto. Si bien es cierto que todas las entidades públicas deberían regirse por el mandato de la Ley de Acceso a la Información, lo cierto es que esto se lleva a la práctica a través de normas internas y éstas no están producidas.

De la observación surge que, en general, las condiciones de acceso a la información judicial son difíciles para el común de las personas. En las instituciones del sistema judicial, no existen normas sobre transparencia informativa destinadas a informar al público sobre sus derechos, las vías procesales existentes, las vías de queja, y en general, sobre cómo ubicarse y desenvolverse dentro de estas entidades. Tampoco existen normas que determinan cuáles información es privada o reservada o qué tipo de información se produce en cada entidad. Esto explica por qué en cada una de ellas los funcionarios llenan estas carencias de manera totalmente informal, según parámetros totalmente empíricos. En la práctica, las reglas para publicar información administrativa se deja al libre albedrío del juez o del fiscal o del auxiliar de justicia. En el caso de la información pública que está en los expedientes judiciales o las investigaciones fiscales, sí debe existir un control de legalidad a cargo del magistrado si es que opta por reconocer la reserva relativa de esta información.

En consecuencia, en el caso peruano, en materia de acceso a la información judicial, las conductas o prácticas de los funcionarios deberían formalmente basarse en principios generales como el de transparencia o publicidad que se encuentran en las normas específicas de estas entidades, y en el mandato de la ley de transparencia y acceso a la información. Pero en la práctica estas obligaciones colisionan con las conductas asumidas por la tradición, las que deben compararse con los estándares normativos de la ley nacional y los estándares interamericanos.

Durante la observación, precisamente, resaltó la desconfianza por parte de los auxiliares y personal de seguridad del Poder Judicial y del Ministerio Público frente a cualquier persona que busque información de esas dos instituciones sin tener un interés que sea considerado “legítimo”, es decir, sin ser parte en un proceso o estar a punto de iniciarlo. En otras palabras, el mensaje de tal conducta es que si no se es litigante, no habría ninguna razón por la cuál buscar información.

Las carencias observadas en la capacidad de los funcionarios y servidores públicos de informar, deslegitima a las entidades involucradas en la administración de Justicia, toda vez que no permiten a los usuarios acercarse a ella con la debida confianza en que se la dará la información necesaria para que pueda tomar buenas decisiones de acuerdo con sus intereses. Es necesario hacer notar también que las personas ajenas al mundo de la justicia normalmente no saben qué información solicitar o qué información necesitan, para conducirse adecuadamente dentro de ése ámbito. En el caso peruano, el sistema judicial no facilita esta información mínima o de rutina de tal modo que su imagen es la de un mundo en el que solamente pueden caminar con cierta seguridad los abogados.

Así, la cultura de transparencia, se topa, en primer término, con la mentalidad común entre los funcionarios judiciales de mantener en reserva la información, siendo esta práctica reforzada por la amenaza constante de apertura de procesos disciplinarios por infidencia, si es que la información de la entidad se hace pública sin el aval o autorización expresa de la autoridad máxima.

Institucionalmente, las entidades del sistema judicial no están adecuadas a la ley peruana en lo referente al cumplimiento del principio de publicidad y tampoco cumplen con el principio de máxima revelación. Tal como lo señalaron los periodistas, cualquier pedido formal de información pierde sentido si no se responde a él en un plazo razonable, las entidades no cumplen con publicar o dar a conocer de algún modo los procedimientos o vías que tiene toda persona para obtener información, y los comunicadores no reciben en las oficinas donde hacen su consulta, una adecuada información sobre las vías para obtener la información que solicitan. Evidentemente, esto lleva a que el Poder Judicial y el Ministerio Público se enfrenten con una visión muy negativa sobre la capacidad de estas entidades de producir información.

A esto se suma el recelo excesivo por parte de los funcionarios judiciales frente a los periodistas al momento que se les solicita la información. Existe una demora en entregarla cuando lo hacen, y esta demora muchas veces pareciera ser voluntaria. Se evidencia, además, una falta grave de preparación de los funcionarios o servidores públicos para determinar cuál información es secreta, reservada, confidencial y cuál es pública.

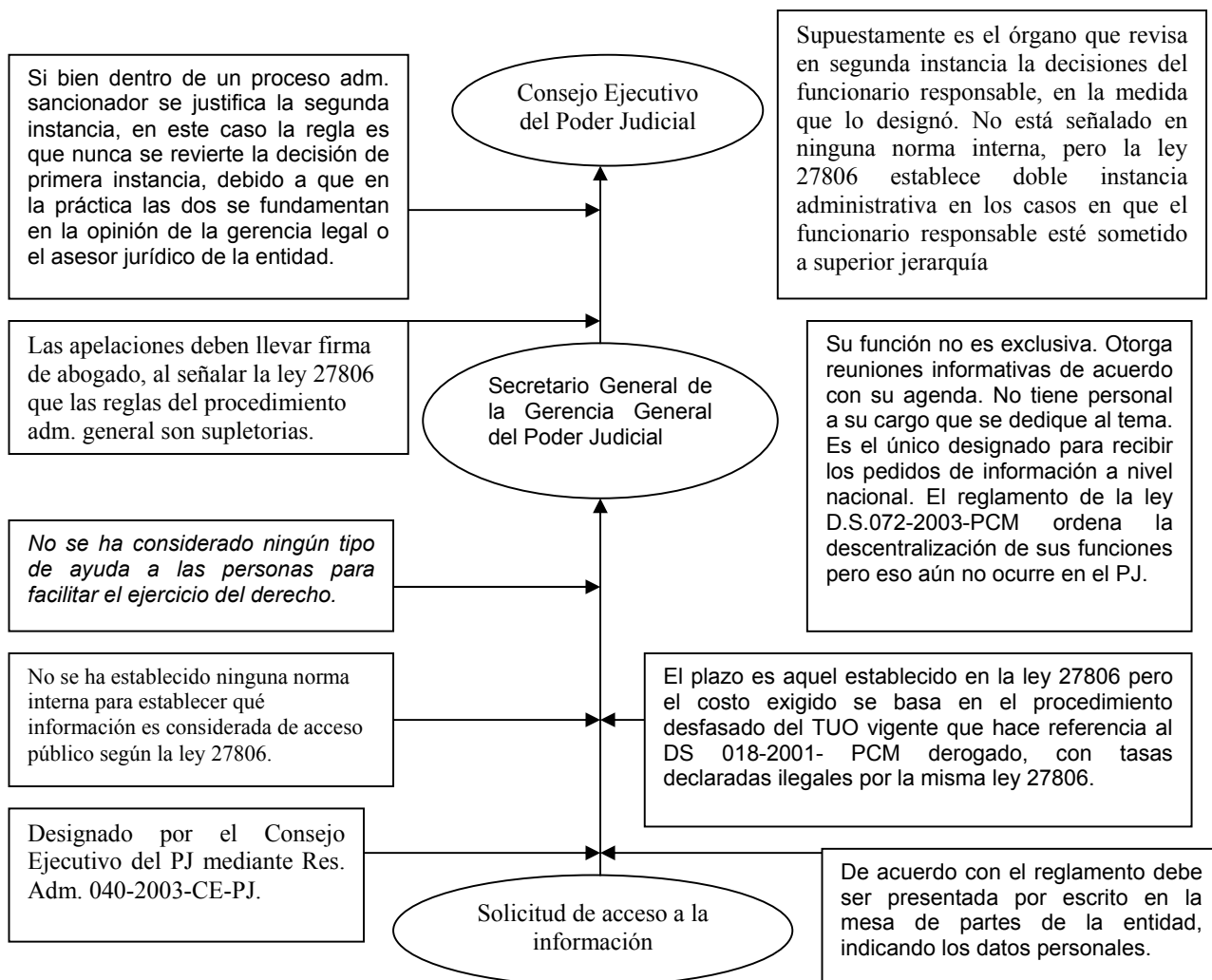
En contraste, debidamente utilizada, la ley de acceso a la información puede ser una herramienta interesante que puede servir para desmitificar al funcionario público como un ser absolutamente ajeno a la transparencia, tal como lo han podido comprobar algunas organizaciones civiles<sup>48</sup> e individuos que han decidido ejercer su derecho al acceso a la información a través del empleo riguroso de la ley.

---

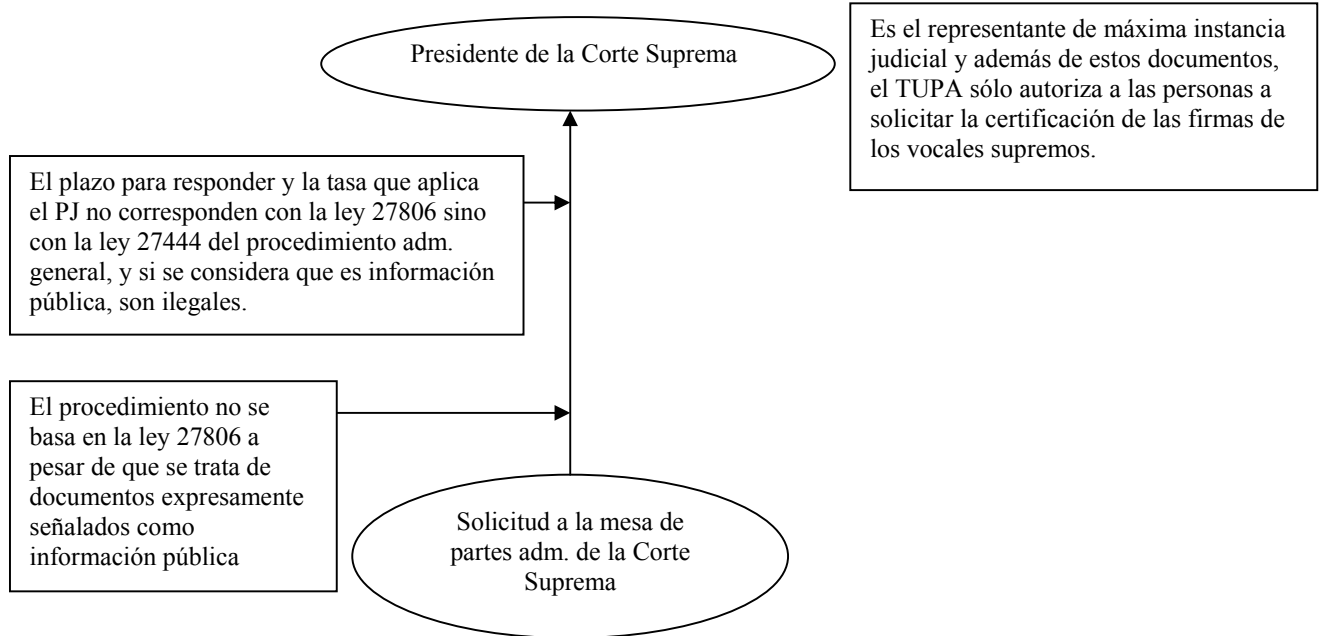
<sup>48</sup> El programa de acceso a la información del IPYS, trabaja con organizaciones civiles promoviendo el empleo del procedimiento establecido por la ley. Esta estrategia se inicia estableciendo "pactos de integridad" con las ONG para que se comprometan a emplear la ley, en vez de cualquier otro método oficioso. EL resultado ha sido que muchas organizaciones han podido comprobar que, a pesar de la demora, las entidades entregan información, aunque muchas veces parcial. Se descubre de este modo la voluntad de los funcionarios de entregar información a pesar de las carencias logísticas en las que trabajan. A pesar de los cambios generados por la ley de acceso a la información, esto no significa todavía, en términos generales, que el nivel de la transparencia estatal sea bueno.

## MAPAS NORMATIVOS

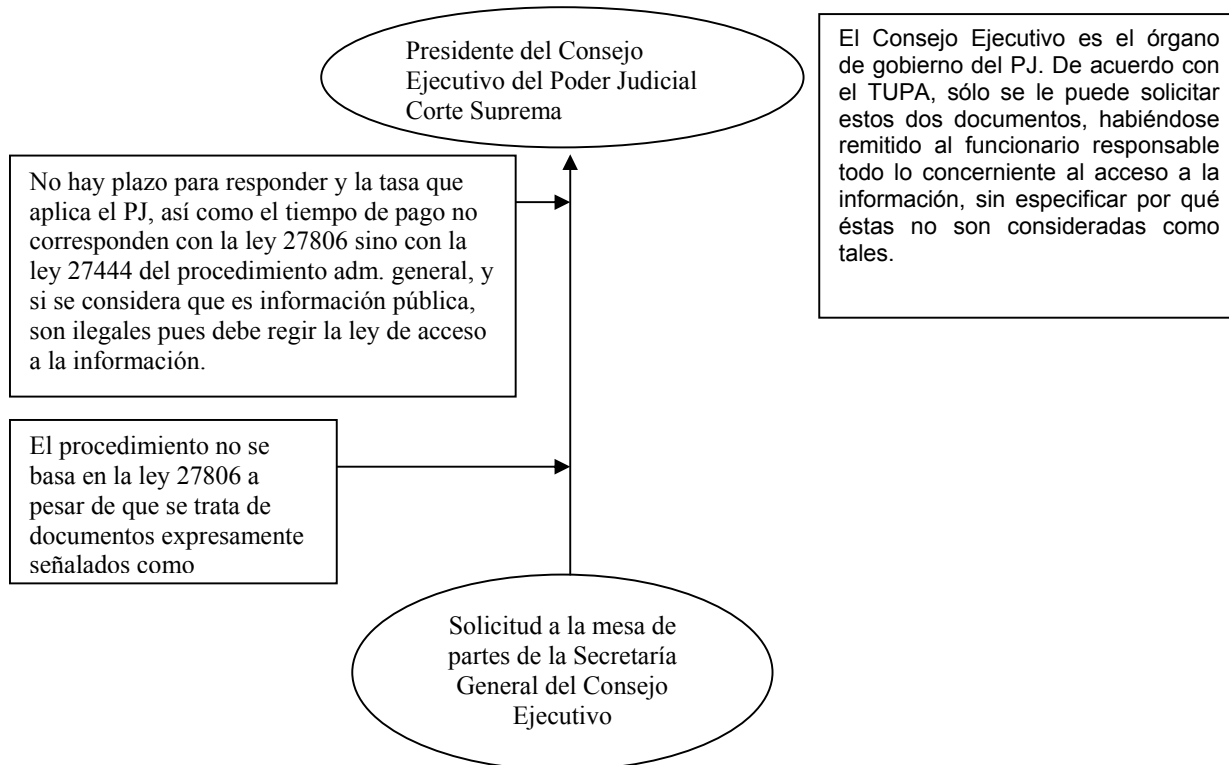
### Acceso a la información pública del Poder Judicial de acuerdo con la ley 27806



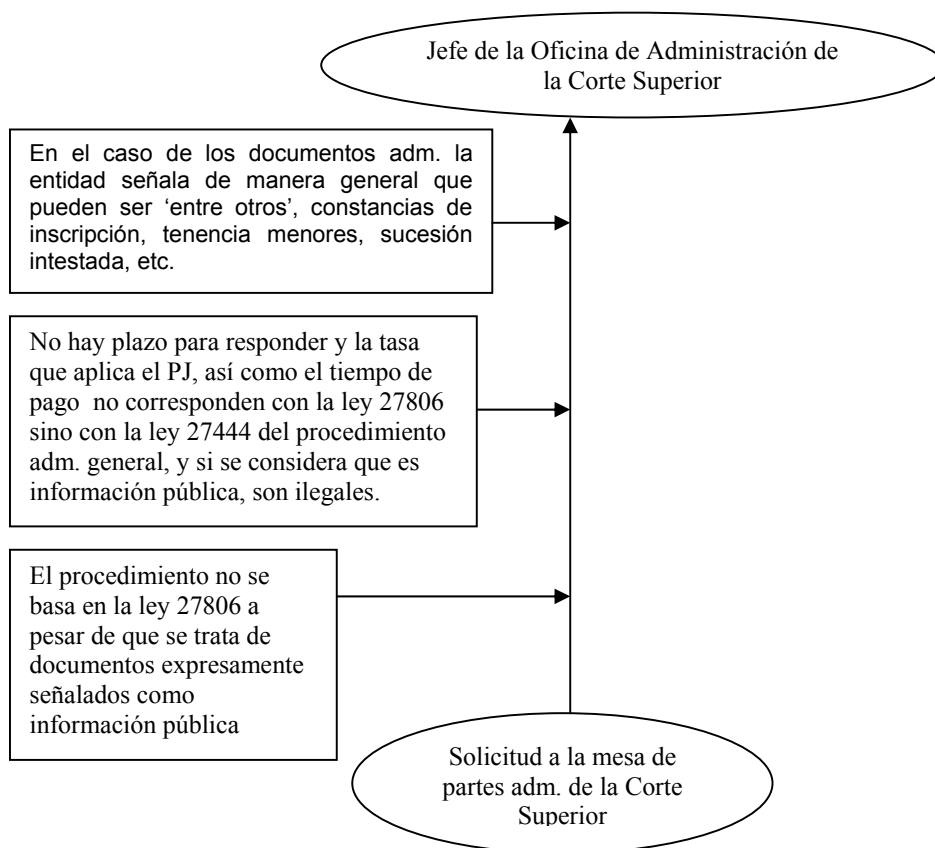
**Acceso a copias certificadas de documentos administrativos de la Corte Suprema de acuerdo con el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) vigente**



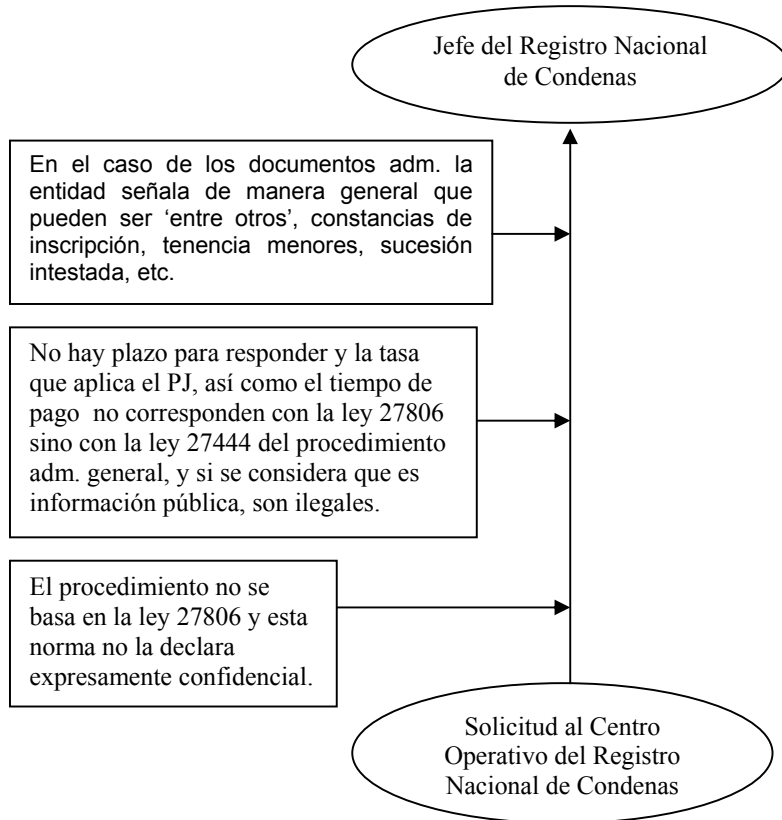
**Expedición de copias certificadas y copias simples de documentos administrativos del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial de acuerdo con el TUPA vigente**



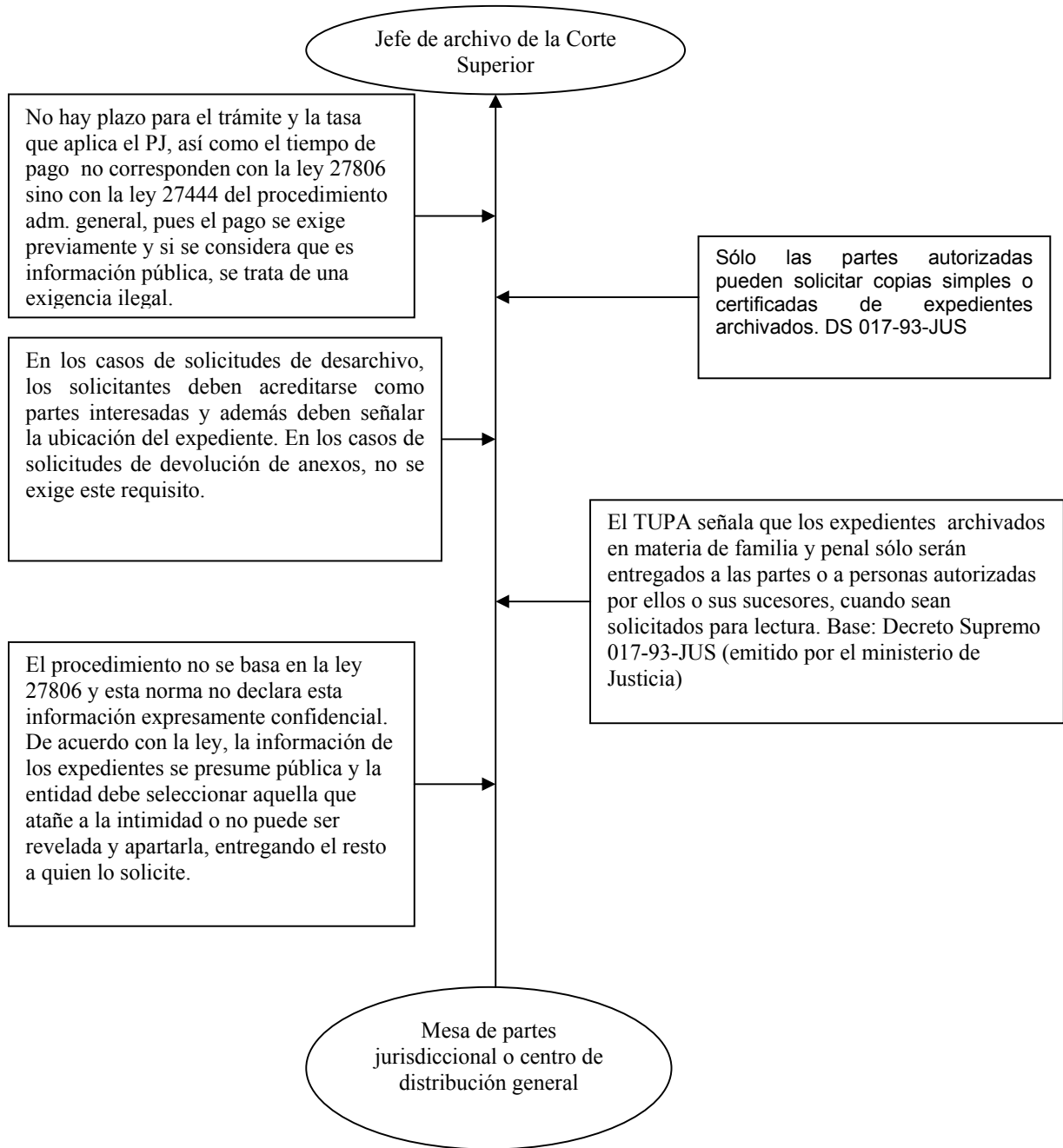
**Acceso a listados de peritos judiciales y a copias certificadas de documentos administrativos de las Cortes Superiores de Justicia, de acuerdo con el TUPA vigente**



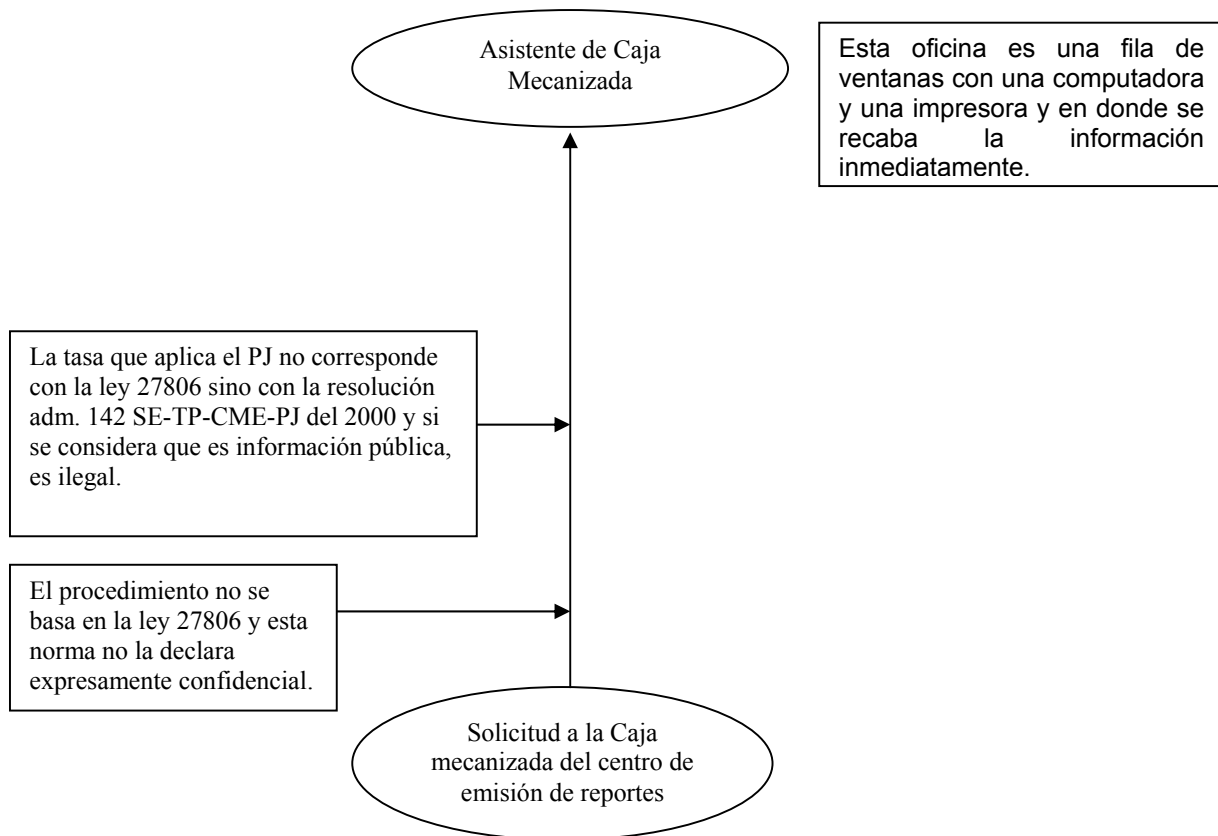
## Acceso a certificados judiciales de antecedentes penales de las Cortes Superiores de acuerdo con el TUPA vigente



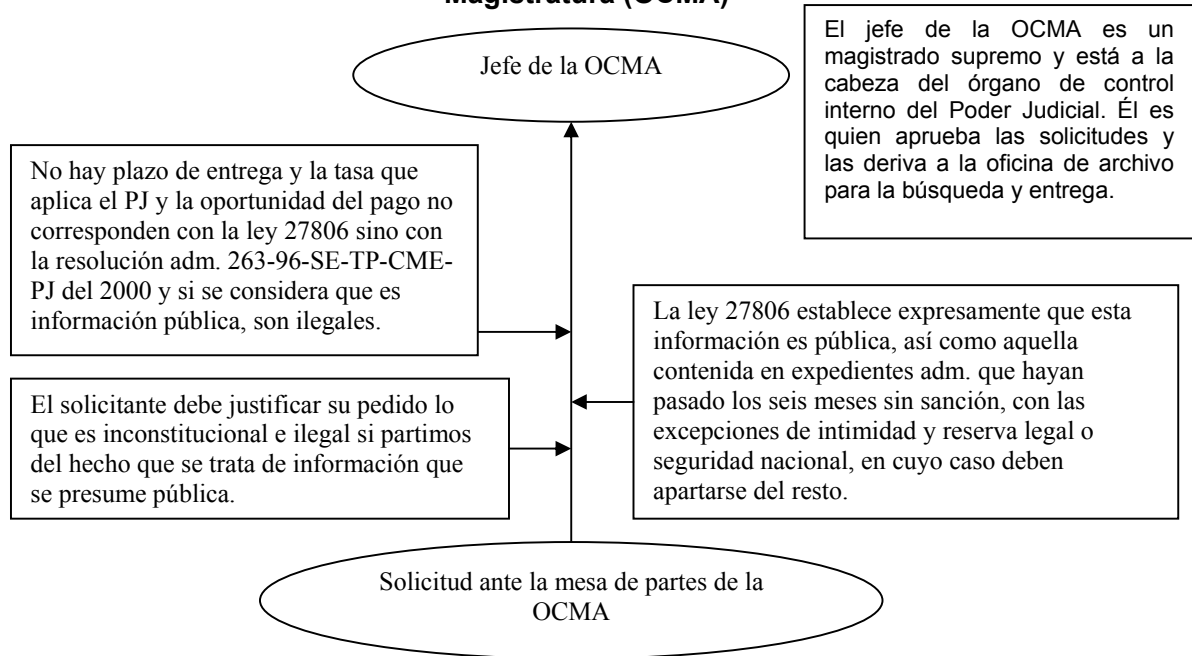
**Acceso a expedientes judiciales archivados de la Cortes Superiores para lectura, copia, desarchivo o devolución de anexos de acuerdo con el TUPA vigente**



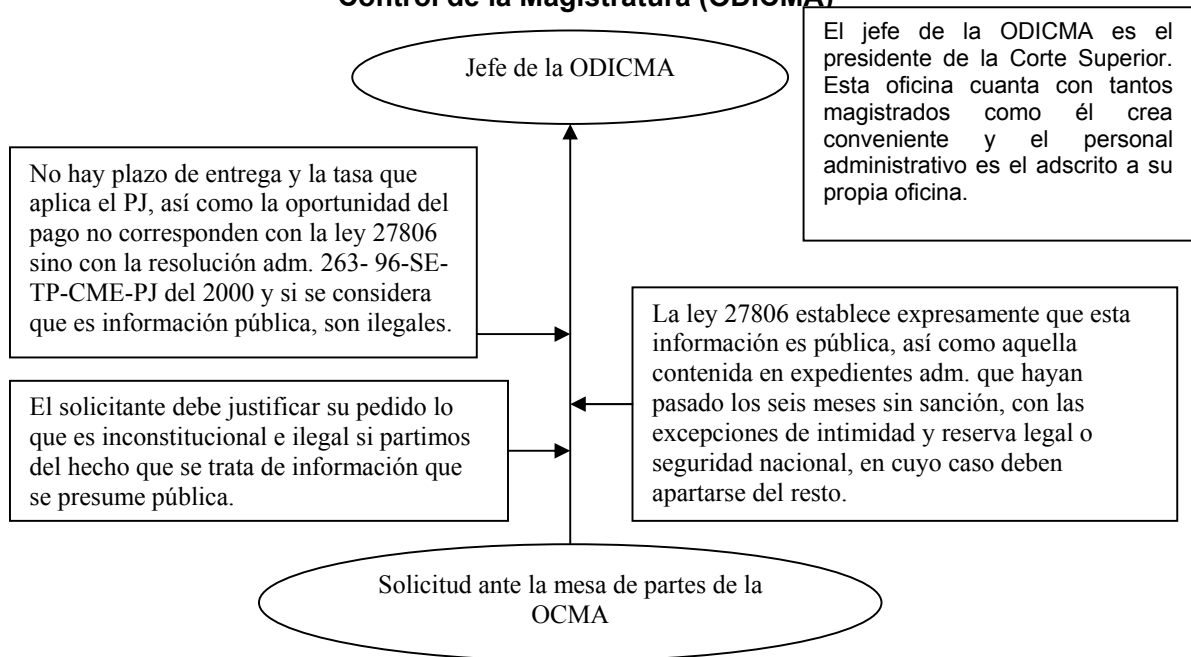
## Acceso a reportes impresos del estado de expedientes judiciales de las Cortes Superiores de acuerdo con el TUPA vigente



## Acceso a copias certificadas de resoluciones finales de la Oficina de Control de la Magistratura (OCMA)



## Acceso a copias certificadas de resoluciones finales de la Oficina Distrital de Control de la Magistratura (ODICMA)



## Expedición de copias certificadas de documentos administrativos de la gerencia general del Poder Judicial de acuerdo con el TUPA vigente

