
Impactos directos e indirectos de la judicialización del Derecho al Libre Acceso a la Información Pública en la República Dominicana

Dahiana Celinet Goris*

Resumen

Se presenta un estudio de un caso emblemático (“Lora vs OPRET”) para el desarrollo del derecho al libre acceso a la información pública en la República Dominicana, con el objetivo de profundizar a nivel teórico y empírico sobre los impactos de la judicialización de un derecho. El caso estudiado permite identificar una serie de efectos que se desprenden de la sentencia y del proceso de judicialización. La relevancia del presente estudio radica en que centra su atención en los Tribunales Superiores dominicanos a diferencia de la mayoría de los estudios que se han focalizado en cortes caracterizadas por un fuerte protagonismo de los jueces en la defensa de los derechos fundamentales. De ahí que, los resultados presentados, pueden aportar a nuevas consideraciones teóricas sobre los impactos de la judicialización de derechos.

Palabras clave: Acceso a la Información Pública - Impactos de la judicialización - Movilización judicial - Eficacia judicial.

Fecha de recepción: 30 de junio de 2014 | **Fecha de aprobación:** 10 de octubre 2014

* Magister en Derecho Ambiental, Universidad de Palermo. El presente artículo, es una síntesis de la tesis de la misma autora presentada en la Universidad de Palermo y dirigida por el Dr. Daniel Ryan. dahiangg@gmail.com

Abstract

This paper presents a study of an emblematic case ("Lora vs. OPRET") for the development of the Right to the Free Access to Public Information in the Dominican Republic, with the aim of analyzing, on a theoretical and empirical level, the impact of the litigation of a right. The case study identifies a number of effects arising from the ruling and the litigation process. The relevance of this study is that it focuses on the Dominican Superior Courts, unlike most studies that usually have focused their attention on courts characterized by a strong role of the judges in the defense of fundamental rights. Hence, the results presented here may contribute to new theoretical considerations on the impact of the 'judicialization' of rights.

Key words: access to public information - Judicialization's Impacts - Court Mobilization - Judicial Efficiency.

Índice

I.	Introducción	95
II.	Judicialización y Eficacia Judicial	96
	II.1. Judicialización	96
	II.2. Eficacia judicial	97
III.	Los Impactos de la judicialización	97
IV.	El Derecho al Acceso a la Información Pública en la República Dominicana y el Caso “Lora vs OPRED”	101
	VI.1 Caso “Lora vs. OPRET”	102
V.	Resultados del estudio de impactos de “Lora vs OPRET”	104
	V.1 Impactos directos	104
	V.1.1 Impacto directo instrumental	105
	V.1.2 Impacto directo simbólico	105
	V.2 Impactos indirectos	106
	V.2.1 Impactos indirectos instrumentales o materiales	107
	V.2.2 Impactos indirectos sociales	110
	V.2.3 Impacto indirecto simbólico	114
VI.	Reflexiones Finales	116
VII.	Bibliografía	118

I. Introducción

Las cortes supremas y/o los tribunales constitucionales se han convertido en instituciones que sirven tanto como escenarios para el reclamo ante violaciones de derechos sociales y económicos, así como también como instrumentos de identificación de dichos derechos. Esto se observa tanto en los casos en los que las cortes adoptan una actitud activa y a través de sus decisiones intervenga en la creación de políticas públicas –asumiendo, algunas funciones legislativas–; o cuando propician el espacio para que los actores desarrollen un juego de negociaciones que tenderá a influir en el desarrollo positivo o negativo de los derechos.

Desde esta última perspectiva, las cortes pasan a ser un actor de los que intervienen en el juego de roles que desembocan en políticas públicas. Ante esta realidad, la mayoría de los debates actuales se han centrado en si es correcto o idóneo que la política pública sea definida en cierto modo por las cortes y en las repercusiones que podría tener el traslado de los reclamos por derechos.

Si bien es cierto que estos debates resultan interesantes, también existen temas o efectos de la judicialización de los derechos humanos, que a nivel de estudios empíricos y la doctrina no han recibido la debida atención. Uno de estos temas son los impactos derivados de la judicialización en cortes poco activistas sobre el desarrollo de un derecho.

93

Sin embargo, estudiar los impactos de una sentencia puede resultar una tarea difícil, sobre todo si se parte de la premisa de que los efectos pueden ser de conductas o características directas (lo que la corte manda a hacer o no hacer); o indirectas (los efectos colaterales que se desprenden del fallo y que pueden afectar a los litigantes y no litigantes). Ambos efectos pueden tener un impacto en lo interno del sistema jurídico o incluso sobre ciertos actores que no participaron en el caso, como grupos de clase, colectividades, la legislación, o hasta el lenguaje o la percepción de un derecho.

Este artículo busca demostrar que la judicialización puede tener un efecto relevante en la producción o promoción de los derechos fundamentales, aun en contextos de cortes poco activistas. Para ello, se ha seleccionado como caso de estudio la judicialización del derecho al libre acceso a la información pública en la República Dominicana, por dos características especiales: primero, la Suprema Corte de Justicia de dicho país ha mantenido una actitud pasiva o más bien tradicional, lo que significa que los jueces se han abstenido de tomar protagonismo en la intervención de políticas públicas o en el reconocimientos de nuevos derechos.¹

¹ En cuanto a la actitud pasiva de la Suprema Corte de Justicia de la República Dominicana, es probable que exista un nexo entre esta y la falta de independencia judicial de dicha corte. Sin embargo, para el tema que aquí nos ocupa, la variable independencia judicial no es relevante, ya que el objetivo es indagar los efectos de la sentencia. Como advierte MacCann (1992, p.724), no debemos centrar la atención en la voluntad de actuar del tribunal, sino, en la eficacia de la acción.

Ante esta realidad, podría suponerse que los impactos sobre la política pública de una corte de esta naturaleza serían mínimos. Sin embargo, esta investigación demuestra lo contrario, al menos en materia de libre acceso a la información pública. Segundo, el derecho seleccionado en su aplicación sirve como nexo, o guarda relación con otros derechos humanos, sociales, culturales, políticos y económicos.

En este orden, las preguntas que se plantean son si la judicialización del Derecho a la Información Pública en la República Dominicana tuvo impactos en el desarrollo de dicho derecho; si en contextos de cortes poco activistas, la judicialización puede tener un impacto significativo en el desarrollo de un derecho y; si frente a los problemas de ejecución de la sentencia se generan impactos de tipo indirecto sobre la política, la sociedad y/o la legislación.

II. Judicialización y Eficacia Judicial

En el marco de este artículo hay dos conceptos claves que impactarán en el análisis de las evidencias empíricas y en las conclusiones a las que arribemos sobre los impactos de las sentencias o de la judicialización de un derecho. Estos conceptos son el de *judicialización* y *eficacia judicial*.

94

II.1 Judicialización

El término *judicialización de la política* en muchos casos se emplea para referirse a la mayor presencia judicial en la política pública, producto del fenómeno de someter a la justicia constitucional las controversias de derechos humanos entre los ciudadanos y el Estado, delegando en las cortes la función legislativa y de control social. Otras veces se limita al activismo judicial² adquiriendo una connotación negativa.

En el presente artículo, el concepto judicialización, se refiere a un proceso que ocurre a partir de la movilización al terreno judicial de los conflictos por el reconocimiento o cumplimiento de derechos; en cuyo proceso intervienen varios actores y factores donde el juez y la sentencia ocupan un lugar importante; sin embargo la decisión judicial no necesariamente atañe el éxito o fracaso de una lucha social por un derecho. Gauri y Brinks aportan teóricamente al concepto de

² El término activismo judicial se refiere al mayor protagonismo de los jueces y las sentencias como creadores de derechos. La corte activista no se limita a la mera interpretación del Derecho Constitucional, sino que además puede declarar judicialmente ciertos valores o conferir determinados derechos, generar legislación o políticas públicas (Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos, "Brown v Board of Education", Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, "Mendoza Beatriz y Otros c/ Estado Nacional", por citar algunos). Para mayores referencias sobre el término judicialización véase: Hirschl, R., "Judicialization of Politics", en: Caldeira y Kelemen (eds.), Oxford Handbook Law and Politics, Oxford University Press, 2009.

judicialización amplio, una definición que reconoce que el poder de formulación de políticas no es *suma cero* entre todas las ramas del gobierno.³

Esta conceptualización permite desarrollar un estudio en una corte en donde los jueces en muy pocas ocasiones intervienen en la creación directa de políticas públicas o propician explícitamente el desarrollo de un derecho, como es el caso del Suprema Corte de Justicia de la República Dominicana.⁴

II.2 Eficacia judicial

Este concepto no se reduce a la capacidad de los tribunales de producir cambios materiales -como lo plantea Rosenberg⁵- sino que además, la eficacia está dada por la capacidad de los tribunales de influir en la percepción de los diferentes actores sociales y la opinión pública en general sobre conflicto conflicto (MacCann⁶--Rodríguez Garavito- Gauri y Brinks). Esta conceptualización permite valorar una periferia de probabilidades en las cuales la sentencia y la intervención de la corte puede motivar o contribuir al reclamo de derechos.

III. Los Impactos de la judicialización

Una conclusión consensuada entre los autores actuales es que los tribunales tienen un nivel de incidencia en la producción de cambios sociales, relacionados

95

³ Brinks, D. y Gauri, "Courting Social Justice", en: Brinks, D. y Gauri (eds.), *Judicial Enforcement of Social and Economic Rights in the Developing world*, Nueva York, Cambridge University Press, 2008.

⁴ Si bien no hay trabajos empíricos que observen el nivel de activismo de las decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la República Dominicana hay expertos y juristas que han planteado que la Corte históricamente no se ha caracterizado por asumir un rol activo. En este sentido el destacado jurista constitucional dominicano Eduardo Jorge Prat expresa que "No cumple la Suprema Corte de Justicia su misión de ser guardiana de la Constitución cuando constantemente recorta el ámbito de eficacia de los derechos con interpretaciones limitativas de las garantías constitucionales" (comentario a raíz del caso "Lora vs OPRET". La suspensión del amparo. Periódico Hoy. Santo Domingo, 14 de diciembre de 2007).

En sentido similar los informes de La Oficina de Desarrollo Humano (ODH) del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en República Dominicana, han venido subrayando que la Suprema Corte de Justicia dominicana, a pesar de algunos avances, se ha notado alestargada en la defensa activa (a través de la promoción de normas o políticas) en favor de los derechos humanos, así por ejemplo en temas de aborto, salud e igualdad de género. Véase los informes de los años 2008 a 2012.

⁵ Rosenberg, G., *The Hollow Hope. Can Courts Bring About Social Change?*, Chicago, University of Chicago Press, 1991

⁶ MacCann se refiere a si los tribunales producen la "intención" de cambio en otros actores sociales. McCann, M., "The Hollow Hope: Can Courts Bring About Social Change? by Gerald N. Rosenberg" en: *Law & Social Inquiry*, Vol. 17, No. 4, 1992. disponible en: <http://www.jstor.org/stable/828684>.

con reclamos de derechos sociales. Esta es una conclusión a la que se puede arribar a pesar de la postura que se adopte de mayor o menor confianza en los tribunales. Determinar por qué se ha producido la movilización al terreno judicial y las consecuencias de este fenómeno son temas que ocupan hoy la atención de los estudios teóricos y empíricos. Palabras como “juego” “remedio” y “estrategias” han venido a formar parte de una nueva concepción del litigio de derechos.⁷

En este orden, se evidencia el desarrollo de una posición “with law” en donde los actores que pretenden el cambio social son conscientes de que su estrategia puede tener resultados impredecibles, incluso no favorables, pero, no obstante, el litigio les puede ofrecer una herramienta útil para promover sus objetivos.⁸ Bajo este entendido, la pregunta que pretendo desarrollar es ¿en qué forma pueden incidir los tribunales en el desarrollo de un derecho?

Los tribunales pueden incidir en la producción de cambios sociales, tanto de manera directa como indirecta, material o simbólica.⁹ El efecto directo se desprende del poder coercitivo que tiene la sentencia, la acción de hacer o no hacer y este puede recaer sobre litigantes o no litigantes. Siguiendo a McCann, Rodríguez y Rodríguez, Gauri y Brinks, los efectos indirectos son aquellos impactos extra-judiciales que pueden depender o no de la sentencia y que afectan tanto a los litigantes como a los no litigantes. Gauri y Brinks lo exponen de la siguiente manera:

96 El efecto más amplio de una decisión podría venir a través de características de la decisión en sí - si tiene la fuerza de precedente, o es una decisión abstracta; o a través características del litigio - si se busca un bien específico, o la modificación

⁷ Autores como Brigham, J., distinguen entre Derecho como *derechos*, como *remedio* y como *juego*, proponiendo una posición intermedia en relación a la función y eficacia del Derecho para la inclusión social o transformación social. Brigham, J., *The Cult of The Court*, Philadelphia, Temple University Press, 1987. Ewick y Silbey ofrecen el concepto de “with law”, en esta visión los actores sociales utilizan el escenario jurídico como parte de sus múltiples estrategias para lograr sus propósitos, lo jurídico forma parte del “juego” de estrategias. Ewick, y Silbey., *The Common Place of Law; Stories from Every day Life*, Chicago, University of Chicago Press, 1998, pp. 57 y ss.

⁸ McCann, M y Silverstein, H., “Rethinking Law's Allurements: A Relational Analysis of Social Movement Lawyers in the United States”, en: Austin, S y Scheingold,(eds), *Cause Lawyers and Social Movements*, Oxford University Press, 1998, p.88.

⁹ Rosenberg, *supra* nota vi; McCann, M., *Rights at Work, Pay Equity Reform and Politics of Legal Mobilization*, Chicago, University of Chicago Press, 1994. Rodríguez, C. y Rodríguez D., Un giro en los estudios sobre derechos sociales: El impacto de los fallos judiciales y el caso del desplazamiento forzado en Colombia, 2010 disponible en: <http://www.dejusticia.org/#/index>, último acceso: 3 de diciembre del 2013; Brinks y Gauri, *supra* nota iv, Brinks, D. y Gauri, “The Law's Majestic Equality? The Distributive Impact of Litigating Social and Economic Rights”, The World Bank Development Research Group Human Development and Public Services Team, Marzo de 2012, documento WPS5999, disponible en: <http://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/1813-9450-5999>, último acceso: 13 de junio de 2014. Es oportuno recordar que los autores de los Estados Unidos de Norte América, no emplean el término DESC, sino, que se refieren a derechos en sentido general.

de la reglamentación en un contexto. Por último, los casos de provisión incluso individuales podrían tener efectos amplios, si sus decisiones generalizan a través de uno de los varios mecanismos posibles: mediante la creación de bienes no excluibles, provocando cambios en la ley, o al provocar una nueva política que se extiende a todos los que estén en la misma situación.¹⁰

En el estudio que aquí se presenta sobre el impacto de la judicialización del derecho al acceso a la información en la República Dominicana, seguimos la categorización de impactos de las sentencias de Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC) de Rodríguez Garavito en su estudio sobre la sentencia T-24 de Colombia.¹¹

Tabla 1. Clasificación de los efectos de la sentencia.¹²

	Directos	Indirectos
Instrumentales	Diseño de política pública ordenada por la sentencia	Formación de coaliciones activistas para incidir en el tema sentencia
Simbólicos	Definición y percepción del problema como violación de derechos	Transformación de la opinión pública sobre la urgencia y gravedad del problema

97

Siguiendo esta clasificación los impactos directos, que son aquellos que se desprenden de la parte ejecutoria de la sentencia, se originan de la sentencia y en el reconocimiento de derechos que haga el tribunal; y los indirectos, que son todos aquellos efectos colaterales de la sentencia o producidos a raíz de la movilización judicial del conflicto, tienen las siguientes características:

- **Instrumentales:** cuando se generan cambios materiales sobre la conductas de los individuos, ya sea, sobre la población, los grupos sociales, o las instituciones y/o cambio en la política públicas.
- **Simbólico:** cuando se producen cambios ideológicos o culturales en relación al derecho afectado.

La clasificación de impactos presentada por Rodríguez y Rodríguez, constituyen un elemento práctico para determinar los efectos de la sentencia, sin embargo, no es más que una herramienta para categorizar los impactos que pueden derivar de

¹⁰ Brinks y Gaurí, *supra* nota x, p. 13, la traducción me pertenece.

¹¹ Rodríguez, C. y Rodríguez D., Un giro en los estudios sobre derechos sociales: El impacto de los fallos judiciales y el caso del desplazamiento forzado en Colombia, 2010 disponible en: <http://www.dejusticia.org/#/index>, último acceso: 3 de diciembre del 2013.

¹² *Ibid.*

un proceso de judicialización, aclarando que los límites entre un tipo de efecto indirecto y otro pueden ser muy delgados. Ejemplo de esto es que los impactos políticos de una judicialización de derechos pueden tener su origen en los cambios de las percepciones sociales sobre la urgencia de un derecho (impacto simbólico).

La evaluación de los impactos de la judicialización de un derecho, considerando la clasificación anterior, presenta un reto metodológico. Esto se debe a que la transformación que está en juego incluye aspectos morales, sociales o culturales de difícil medición. ¿Cómo medir los impactos instrumentales directos e indirectos e impactos simbólicos de la judicialización del libre acceso a la información pública en la República Dominicana?

Medir los efectos directos según Gauri y Brinks exige revisar ¿quiénes están acudiendo a las cortes? y principalmente si se logró la ejecución de la sentencia (el efecto directo tiene que ver con la ejecución de la sentencia) y si tuvieron éxito en sus pretensiones.¹³ Esto obliga a revisar la parte dispositiva de la sentencia y verificar si se logró su ejecución. Los efectos indirectos requieren del análisis de múltiples variables. Para superar estos obstáculos metodológicos fue necesario establecer una lista de variables que permitieran identificar y medir los diferentes efectos producidos de la judicialización del caso de estudio:

- **Variables jurisprudenciales:** aquí se agruparon todas aquellas cuestiones relacionadas a la ejecución de la sentencia, producción de cambios en el sistema judicial y el acceso a la justicia.
- **Variables sociales:** se trata de indicadores que permitan identificar si la judicialización del caso provocó un impacto social de apoyo a este tipo de reclamo. En este caso fue necesario revisar quiénes están recurriendo a los tribunales y quienes los están apoyando. Todo ello conllevó un gran trabajo de investigación, consistente en el análisis de la universalidad de casos posteriores a “Lora vs OPRET”.
- **Variables políticas:** persiguen la identificación de cambios en las instituciones públicas, en el marco legislativo y constitucional dominicano. El objetivo es indagar cómo la sentencia Lora vs OPRET y la cascada de casos judicializados luego de ésta, pudieron motivar cambios en las instituciones públicas, en marco legislativo y constitucional dominicano.
- **Variables simbólicas:** engloban los acciones de las cortes o de los accionantes que pueden generar impactos en el cambio de la percepción de los actores sobre el derecho afectado o la urgencia del problema, cobrando relevancia el lenguaje empleado por las cortes y las estrategias empleadas por los accionantes.

En cuanto al impacto sobre la opinión pública fue necesario recurrir al uso de información secundaria, consistente en encuestas de opinión pública realizadas

¹³ Brinks y Gauri, *supra* nota iv.

por la Gallup y el periódico dominicano *Diario Libre*, realizadas antes y después de “Lora vs. OPRET”.

El análisis de las variables y la conjunción de diferentes métodos de investigación y las tareas de investigación realizadas hicieron posible superar el mayor obstáculo que enfrenta este trabajo: la relación entre la judicialización del caso de estudio y el desarrollo del derecho al libre acceso a la información pública en la República Dominicana.

IV. El Derecho al Acceso a la Información Pública en la República Dominicana y el Caso “Lora vs OPRED”

El derecho a la información pública en la República Dominicana cuenta con un reforzado sistema de regulación jurídica que comprende normas de derecho internacional con rango constitucional. Este derecho está garantizado por el Bloque de Constitucionalidad, conformado por la Constitución dominicana, la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública y los tratados internacionales ratificados por el país, que por imperio de la Carta Magna dominicana, adquieren rango constitucional conforme al artículo 74.3.

A pesar de que la ley que rige la materia constituye un instrumento moderno y que provee a dicho país de las herramientas legales necesarias para garantizar el libre acceso de los ciudadanos a la información pública, desde su reglamentación en el año 2005 ha imperado una falta de receptividad por parte de las instituciones gubernamentales.

De esta falta de receptividad ya da cuenta (a dos años de la puesta en vigencia de la ley) el “Informe de Participación Ciudadana”, de cuyo texto se desprenden serios cuestionamientos en cuanto a la disposición y voluntad política, orientada a satisfacer la efectiva implementación de la ley y el cabal ejercicio del derecho al acceso a la información pública.¹⁴

En relación a lo expuesto, el informe publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo y el David Rockefeller Center for Latin American Studies de la Universidad de Harvard, República Dominicana era (en el año 2006) el país latinoamericano que evidenciaba mayor discrecionalidad y menor control en el manejo de los recursos públicos.

Sin embargo, a la luz de los más recientes informes internacionales se evidencia un cambio en la política pública sobre transparencia en el acceso a la información. Así, según el Informe Competitivo Global 2008-2009, la República Dominicana ocupó el lugar 80 en el índice de transparencia de las políticas de gobierno. En tanto que en el informe del año 2012 logró en esta misma categoría la posición 69, por

¹⁴ El Tercer informe del Observatorio de Acceso de la Información, elaborado por Participación Ciudadana entre enero y julio del año 2007, disponible en: www.pciudadana.com.do

encima de Puerto Rico (79), Perú (88), Ecuador (96), Nicaragua (120), Argentina (137) y Venezuela (142).¹⁵

En este sentido en el segundo y tercer informe de cumplimiento de la Ley de Libre Acceso a la Información, ambos correspondientes al año 2007, el índice de incumplimiento alcanzó un 78%, mientras que para el informe del año 2009 este índice baja al 64%. Para el año 2011 el índice fue de un 53,7% y, finalmente, el índice de incumplimiento del año 2012 registró un 46%.

En este camino hacia la efectividad de la Ley 200-04 la judicialización ha jugado un rol importante. En el año 2008 empiezan a producirse una serie de cambios positivos en el desarrollo del derecho al libre acceso a la información pública en la República Dominicana y este período de cambios guarda relación con la casación de la sentencia *Lora vs OPRET*, la cual trata de amparo por violación al derecho de información pública.

Considerando lo anterior, tiene sentido preguntarse ¿hasta qué punto logró impactar la judicialización de este derecho en el desarrollo y evolución que ha tenido el acceso a la información pública en la República Dominicana?

Conviene acentuar que en países con un alto índice de corrupción estatal, como la República Dominicana,¹⁶ el derecho al acceso a la información pública es un aspecto que adquiere mucha relevancia en el derecho constitucional, ya que el ejercicio de este derecho requiere necesariamente que la gestión del Gobierno evidencie transparencia, coadyuvando así a mejorar los dispositivos de control en lo que a gasto público se refiere y al cumplimiento de otros derechos fundamentales.

100

IV.1. Caso "Lora vs. OPRET"

El litigio se inició a partir de que el referido periodista presentó una petición respetuosa de los requisitos exigidos por la Ley General de Libre Acceso a la

¹⁵ Informe Competitivo Global preparado por el Banco Interamericano de Desarrollo y el "David Rockefeller Center for Latin American Studies." disponible en: http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2012-13.pdf, última acceso 1 de abril de 2014.

¹⁶ La presidente de la Junta de Transparencia Internacional, Huguette Labelle, al presentar en territorio dominicano el Índice Mundial de Transparencia para del año 2011, resaltó que dicho país supera, el máximo establecido para las naciones del Caribe. El porcentaje obtenido fue de de 2.6% en una escala donde el 1% es el nivel máximo de corrupción. Rodríguez, Dominga, Transparencia afirma que el índice de corrupción de la República Dominicana es muy alto. Diario "*El Día*", 15 febrero de 2012.

El Barómetro Global de la Corrupción elaborado por Transparency International es la única encuesta mundial de opinión pública que releva las perspectivas y experiencias relacionadas con la corrupción. En el año 2013 fueron encuestadas 114.270 personas en 107 países. Los resultados de la República Dominicana para los años 2007 al 2014 demuestran que el país caribeño ha mantenido índices de corrupción menor a 3%, cuando la media en la región ha sido de 5%. Informes disponibles en la página oficial de la institución: <http://www.transparency.org/country/#DOM>

Información Pública. En ella solicitó las documentaciones respaldatorias de los estudios de geo-resistividad eléctrica, geo-radar y las aceleraciones esperadas en los suelos de construcción del Metro de Santo Domingo, en caso de un sismo de magnitud superior a 7 grados en la escala de *Richter*.

Dicha solicitud fue rechazada bajo la excusa de que la información era confidencial y por razones de seguridad de Estado. El requirente procedió a presentar una acción de amparo contra la Oficina Presidencial para el Reordenamiento del Transporte Terrestre (OPRET) ante el Tribunal Contencioso, Tributario y Administrativo de la República Dominicana (TCTA). El Tribunal, haciendo uso de legislación dominicana y de derecho internacional reconoció la violación del derecho fundamental al libre acceso a la información y exigió la entrega de la información solicitada.¹⁷

La OPRET sometió el Fallo por ante la Suprema Corte de Justicia de la República Dominicana para que dicha corte conociera la casación, sin embargo se produjeron dudas sobre si en materia de amparo imperaba la suspensión de derecho de la ley de casación (hoy derogada).¹⁸ Por lo que fue necesaria la intervención del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la República Dominicana para conocer este particular. La Resolución del Pleno dictaminó que en el caso “Lora vs OPRET” la sentencia no era objeto de suspensión por no ocasionarse perjuicio alguno para la parte accionada.

Algunas características de este caso lo convierten en emblemático para la protección del Derecho al Libre Acceso a la Información Pública. Estas características son:

- **Calidad del recurrente.** Luis Eduardo Lora Iglesias (Huchi) es uno de los periodistas más destacados en la República Dominicana, con más de 46 años ejerciendo el periodismo. Este no es un hecho menor, puesto que, la Ley No. 200-04 establece que las investigaciones periodísticas y en general de los medios de comunicación colectiva, sobre las actuaciones de los organismos obligados por la ley, es una función social que tiene un valor trascendental para el ejercicio del derecho de información y de acceso a las fuentes públicas.
- **Momento político.** La construcción del Metro de Santo Domingo fue anunciada en vísperas de las elecciones presidenciales del año 2008, en las cuales el Presidente de la Nación, Leonel Fernández Reyna, se postulaba a la reelección. Por tanto, la paralización de las obras del Metro representaba una gran preocupación para los intereses del gabinete del Poder Ejecutivo.
- **Novedad judicial.** Es la primera vez que se utilizó el amparo con relación a la Ley de Libre Acceso a la Información Pública. En este sentido, el ex juez de la Corte, Núñez Contreras, considera que este caso marca un “hito” desde el punto

¹⁷ Sentencia No.24-2007 del Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo de la República Dominicana, p.20, sentencia del 27 de abril de 2007.

¹⁸ Artículo 12. Ley No.3726-1953, Sobre Procedimientos de Casación. Posteriormente este artículo fue modificado por la Ley No. No.481-08: que introduce dos excepciones a la suspensión de pleno derecho de la sentencia a sometida a casación; cuando se trate de un amparo o materia laboral.

de vista jurisdiccional.¹⁹ Además este caso representó la primera oportunidad del entonces recién conformado Tribunal Administrativo para fallar una acción de amparo administrativo.

Todas estas particularidades hicieron que el caso cobrara gran difusión mediática y despertara el interés de diferentes sectores sociales: partidos políticos minoritarios, varias ONGs y movimientos sociales que opusieron presión sobre los tribunales que conocieron el caso.

V. Resultados del estudio de impactos de “Lora vs OPRET”

Como se ha adelantado, el caso “Lora vs OPRET” resultó ideal para identificar los diferentes tipos de impactos de la sentencia y la judicialización de un derecho, puesto que se pudieron constatar la materialización tanto de impactos directos como indirectos, características simbólicas e instrumentales. Los cuales se presentan a continuación,

V.1 Impactos directos

102 Al revisar la Sentencia No. 24-2007, del Tribunal Contencioso-Tributario y Administrativo, de fecha 27 de abril de 2007 y la Resolución del Pleno de la SCJR-D (que no da lugar a la suspensión de la sentencia) se comprueba que dichas sentencias ordenaban la entrega inmediata de los documentos. En consonancia con ello la OPRET entregó a la parte demandante todos los estudios de suelo que se habían realizado para la construcción del Metro de Santo Domingo.

No obstante, dichos estudios no se corresponden con los estudios que se habían solicitado en el proceso judicial (estudios geofísicos y geotécnicos de georesistividad eléctrica),²⁰ esto debido a que no existía tal información por no haberse realizado tales estudios.

Sobre esta cuestión, Lora se manifiesta inconforme, ya que al accionar en justicia él quería obtener específicamente los documentos que avalaran la realización y los resultados de los estudios geofísicos y geotécnicos en específico:

¹⁹ Méndez, Federico, Diandino es obligado a ejecutar la sentencia sobre el Metro, Diario Libre, 30 de abril del 2007, disponible en: http://www.diariolibre.com/noticias/2007/04/30/i133761_diandino-obligado-por-ley-ejecutar-sentencia-sobre-metro.html, última consulta: 1-4-2012

²⁰ La OPRET, desde un inicio pudo reconocer que no tenía específicamente las informaciones solicitadas, pero no lo hizo al parecer porque nunca sospecho que la sentencia le sería desfavorable ¿Qué hubiera pasado si la OPRET, desde un inicio hubiera reconocido que no tenía la información solicitada por el periodista? En dicho caso el procedimiento de amparo por violación a la Ley 200-04 no procedía y en su lugar el demandante podía recurrir a un amparo por violación a la legislación ambiental o cual quiera otra aplicable a las evaluaciones de impactos de las construcciones.

el estudio de refracción sísmica, de geo-resistividad eléctrica de geo-radar y las aceleraciones esperadas en los suelos. Por otra parte, se manifiesta satisfecho y victorioso, por haber obtenido una sentencia que obligara a la OPRET a entregar información, aun cuando la sentencia no se pudiera cumplir completamente según sus pretensiones.

Es un hecho llamativo que la Oficina para el Reordenamiento del Transporte en ningún momento del proceso judicial admitiera que no tenía en su poder la información, al menos no como la solicitaba el demandante. Sobre este punto, Lora expresa que sospechaba desde antes de iniciar el procedimiento de solicitud de información (conforme lo establece la Ley 200-04), que la OPRET no había realizado los estudios correspondientes para la construcción de la obra.

Considerando de una parte que la acción del demandante tenía el componente estratégico de demostrar que la demandada no había realizado los estudios de suelo necesarios para la construcción de la obra;²¹ y de otra parte que la OPRET entregó toda la información que tenía en su poder, relacionada con los impactos de suelo de la construcción del Metro, conforme lo ordena la ley que rige la materia en dicho país, el cumplimiento de la sentencia puede ser catalogado como parcial.

V.1.1 Impacto directo instrumental

Conforme la clasificación de los efectos de la sentencia de DESC propuesta por Rodríguez y Rodríguez,²² se considera como impacto instrumental directo al diseño o modificación de una política pública originado directamente por mandato de la sentencia. El hecho de que la agencia gubernamental, Oficina para el Reordenamiento del Transporte, modificara su conducta por el pedido directo de la sentencia es el impacto directo instrumental de este caso.

103

V.1.2 Impacto directo simbólico

Esta categoría de impactos, según la literatura especializada,²³ se refiere a los impactos que se desprenden de la sentencia a raíz de la definición y percepción del problema como un tema de violación de derechos fundamentales. En este sentido, la corte a través del lenguaje aporta una nueva herramienta (el lenguaje de derechos), principalmente a los grupos sociales u ONGs, para saber hasta dónde pueden llegar sus exigencias ante el Estado.

²¹ Lora indica que cuando solicitó la información a la OPRET tenía la sospecha de que no se habían realizados todos los estudios de lugar para la construcción del Metro. Esta sospecha fue una de sus principales motivaciones para iniciar el reclamo por la vía judicial. *Ibidem*.

²² Rodríguez y Rodríguez, *supra* nota x.

²³ Véase, por ejemplo, Maccann *supra* nota x, Minow, M., 1987 "Interpreting Rights: An Essay for Robert Cover" en: *96 Yale Law Journal*; Brinks y Gauri, *supra* nota iv; Rodríguez y Rodríguez, *supra* nota x.

Un impacto de este tipo se evidencia cuando en el fallo “Lora vs OPRET”, la SCJ-RD utiliza para referirse al derecho al libre acceso a la información una terminología relativa a derechos fundamentales:

... que en la especie se materializó la violación de un derecho universal, como lo es el de acceso a la información pública, (...) que son atributos inherentes a la dignidad humana, por lo que el Estado, que se encuentra al servicio del ser humano, está en la obligación de proteger y respetar de forma efectiva dichos derechos como lo manda la Constitución de la República, los Tratados Internacionales en materia de derechos humanos y las leyes adjetivas que regulan la materia.²⁴

Como puede apreciarse en el dispositivo de las sentencias, tanto el Tribunal Administrativo como la Suprema Corte de Justicia otorgan una definición y percepción de la falta de cumplimiento del derecho de libre acceso a la información pública como una violación de derechos, por lo que se tipifica el impacto directo simbólico de dicha sentencia.

Este impacto simbólico directo recae sobre los funcionarios públicos y los operarios del Poder Judicial de menor rango y sobre la ciudadanía en general, pues la Corte les indica que deben respetar los derechos protegidos por la Ley 200-04 y que el incumplimiento de estos derechos atañe de manera ineludible a la violación de un derecho fundamental.

104

V.2. Impactos indirectos

El estudio aplicado revela que el caso “Lora VS. OPRET” produjo impactos **(1) instrumentales** que son todos aquellos que producen cambios materiales y para su mejor presentación hemos agrupado por categorías: (a) jurisprudenciales, pues se evidencian cambios en el acceso a la justicia, además sienta un precedente judicial significativo y produce una movilización judicial de este tipo de reclamos; (b) sociales, en tanto confirma un creciente apoyo social a este tipo de reclamos y evidencia la creación de coaliciones activistas para incidir en el tema; (c) políticos, en virtud de que se confirman modificaciones relevantes en el marco legislativo y constitucional de este derecho; y, **(2) simbólicos**, ya que, el dictado de la sentencia se tradujo en una transformación de la opinión pública sobre la urgencia y gravedad del problema de falta de transparencia en la gestión pública del gobierno.

²⁴ Sentencia de Casación No. 16 de la Suprema Corte de Justicia de la República Dominicana sobre la Sentencia No. 24-2007 del Tribunal Superior Administrativo, Boletín Judicial NO. 1170, Santo Domingo, República Dominicana, Ed. Poder Judicial, Mayo de 2008, p.9 (el subrayado me pertenece).

V.2.1. Impactos indirectos instrumentales o materiales

A continuación, se presenta un estudio detallado de los efectos indirectos de características materiales que se produjeron a partir de la judicialización del caso “Lora vs OPRET”.

V.2.1.1 Impactos indirectos instrumentales con incidencia en la jurisprudencia o las institucionales

Conforme a la descripción anterior, los impactos jurisprudenciales ocurren cuando se producen de manera indirecta a la sentencia cambios jurídicos-institucionales. Pueden ser modificaciones en el acceso a la justicia, la creación de un precedente judicial significativo o la atracción al ámbito judicial de reclamos similares.

Luego de analizar los informativos del caso Lora, se confirma que el litigante tuvo un fácil y rápido acceso a la justicia, ya que pudo optar por la vía del amparo, que es un recurso gratuito, no requiere de representación legal y es de rápida resolución, a diferencia de los procedimientos administrativos establecidos para estos fines. En cuanto a la receptividad de la Corte, en la República Dominicana la Suprema Corte de Justicia no puede hacer elección de casos, debe recibirlos y pronunciarse sobre su competencia.

Hay un punto central en la Sentencia “Lora vs OPRET” que no puede obviarse: el litigante era una figura pública que contó con el apoyo de medios masivos de comunicación y múltiples sectores de la sociedad. Por ello, adquiere relevante importancia la pregunta inicial del 4to informe de Participación Ciudadana sobre la Aplicación de la Ley del Libre Acceso a la Información Pública: “¿Es posible que una persona, sin dinero ni formación legal, pueda exigir a cualquier funcionario a cumplir con las normativas de la transparencia que manda de la Ley 200-04?”²⁵

El mismo informe responde la pregunta en forma contundente: “Sí, es posible”. Para llegar a esta comprobación la organización elige a un miembro no mediático (hasta ese momento) y sin conocimientos ni asesorías legales, quien somete de manera individual ante la OPRET un pedido de información, similar al interpuesto por el periodista Lora y el cual también es denegado. El informante acciona por la vía del amparo y la OPRET durante la segunda audiencia accede a hacer entrega de la información solicitada.

Un ejercicio de este tipo sólo podría obtener estos resultados luego del caso “Lora Vs OPRET”, puesto que, el camino recorrido en dicho caso sentó un precedente judicial en contra del secretismo estatal. El resultado de esta investigación, realizada por Participación Ciudadana, puede catalogarse como positivo en cuanto confirma

²⁵ Participación Ciudadana, 4to Informe de Monitoreo a la Ley de Libre Acceso a la Información Pública. 2009 disponible en: <http://www.pciudadana.org/detalle/informacion/memorias-21>, último acceso: 4 de abril de 2014, p. 4.

que cualquier ciudadano puede acceder a la justicia por vía del amparo ante la violación a su derecho de acceder a la información pública.

En cuanto al cumplimiento actual de la ley en el sector público, los informes de evaluación de cumplimiento de la ley realizados por Participación Ciudadana y Transparencia Internacional, dan cuenta de un cambio positivo en la actitud de muchas instituciones del Estado, que en la actualidad cumplen con la Ley 200-04, entregando las informaciones solicitadas dentro de los plazos que dicha ley establece.

La siguiente tabla muestra un cambio en el cumplimiento de la Ley de Libre Acceso a la Información en la República Dominicana

Tabla 2: Cambio en el cumplimiento de la Ley de Libre Acceso a la Información en la República Dominicana.²⁶

MINISTERIOS	2011	2009	DIFERENCIA
Ministerio de Salud Pública	100	82.2	17.8
Ministerio de la Mujer	99	66.3	32.7
Ministerio de Educación	97.1	67.3	29.8
Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales	48.5	62.5	-14
Ministerio de Industria y Comercio	94	93.8	0.2
Ministerio de Deportes y Recreación	91.4	82.1	9.3
Ministerio de Turismo	87.3	78.5	8.8
Ministerio de Relaciones Exteriores	86.6	65.5	21.1
Ministerio de Cultura	84.3	45	39.3
Ministerio de Planificación y Desarrollo	71	26	45
Ministerio de Obras Públicas	64	32.9	31.1
Ministerio de Juventud	62.8	55.3	7.5
Ministerio de Agricultura	59.5	43.1	16.4
Ministerio de la Presidencia	49.5	42	7.5
Ministerio de Obras Públicas	64	32.9	31.1
Ministerio de Hacienda	79	45.9	33.1
Ministerio de Interior y Policía	43.3	54.8	-11.5
Ministerio de Trabajo	37.1	54.3	-17
Ministerio de Educación Superior Ciencia y Tecnología	20	28.7	-8.7
Ministerio de las Fuerzas Armadas	12.5	21	-8.5
Promedio de puntaje por año	69.08	60.5	8.58

²⁶ Participación Ciudadana, *supra* nota xxvi; Participación Ciudadana, 5to Informe de Monitoreo a la Ley de Libre Acceso a la Información Pública, 2011 disponible en: <http://www.transparency.org/>. Esta tabla es una modificación que he realizado, agregando mayor información a la tabla 13 del 5to Informe de Monitoreo de Participación Ciudadana.

En otro orden de ideas, en países como la República Dominicana, donde la jurisprudencia de los tribunales superiores es vinculante para los tribunales inferiores, conocer el precedente judicial del caso de estudio adquiere mucha relevancia, debido a que, de tener la fuerza del precedente, esta sería una característica que evidencie un impacto indirecto de tipo institucional.

El precedente judicial, aunque es una característica intrínseca de la sentencia, se considera un efecto indirecto cuando tiene la capacidad de producir modificaciones en la forma de los actores sociales presentar sus reclamos.²⁷ Lo que interesa en este caso es la “fuerza” del precedente judicial y no el precedente judicial per se.

En este sentido, definimos como “fuerza del precedente” a la capacidad del precedente para desencadenar una serie de reacciones positivas o negativas en la sociedad. Esto ocurre cuando el precedente judicial llama la atención de determinados actores que empiezan a sentir confianza en los procedimientos judiciales o, simplemente, comienzan a ver el escenario judicial como un camino para llamar la atención de ciertos sectores políticos o de los medios de comunicación.

En el caso de estudio, el litigante no solamente resulta vencedor y obtiene el reconocimiento de su derecho al acceso a la información solicitada, sino que, además, la Corte hace uso de la legislación de Derecho Internacional e incluye en sus consideraciones un vocabulario de Derechos Humanos.

Un hecho notable es que el caso “Lora vs OPRET” representa la primera oportunidad de la Suprema Corte de Justicia Dominicana de interpretar la Ley de Amparo y dejar expresas varias aclaraciones respecto a esta legislación. Dicha ley es del año 2006 y el caso en cuestión se desarrolla en el año 2007. La fuerza del precedente se confirma en la suerte de atracción de casos similares que generó “Lora vs OPRET”. Un ejemplo de esto es que a los 3 meses del fallo “Lora”, ya el TSA había recibido seis demandas de acción de amparo administrativo por violación al derecho del libre acceso a la información pública.

La lectura de los resúmenes ejecutivos de las sentencias de los casos similares, sometidos hasta diciembre del año 2013, evidencia que en la mayoría de los escritos los accionantes han citado a “Lora vs OPRET” como soporte. De manera similar en actuaciones posteriores al caso “Lora vs OPRET”, la Suprema Corte de Justicia se ha referido a este caso utilizándolo como referencia jurisprudencial.

Como puede observarse en los datos cuantitativos aquí reflejados, el precedente judicial de “Lora vs OPRET” de manera indirecta reveló a otros actores sociales un medio (la movilización judicial) y una herramienta (el amparo) para presentar sus reclamos ante la violación a sus derechos de recibir información sobre las actuaciones de la administración pública.

Por último, cabe destacar que el propio Lora aporta a la construcción de *la*

²⁷ Brinks y Gauri, *supra* nota iv

fuera del precedente judicial, cuando a raíz de la Resolución sobre la suspensión expresó: “Aunque la Suprema Corte se tomara seis meses para emitir su veredicto, lo importante es que se confirma la obligación que tienen todas las entidades públicas y todos los funcionarios públicos de entregarle a los ciudadanos las informaciones que pidan, amparados en la Ley 200-04, sobre el Libre Acceso a la Información Pública”. Y agregó: “Esta victoria solamente quedará sellada si los ciudadanos comienzan a usar esa ley”.²⁸

V.2.2. Impactos indirectos sociales

La primera conclusión que puede extraerse del relevamiento de datos realizados sobre las acciones de amparo por violación al derecho de libre acceso a la información pública, interpuestas desde 1999 hasta el 30 de diciembre de 2013 en la República Dominicana, es que la mayoría de las actuaciones en materia de acciones de amparo eran presentadas por organizaciones especializadas en este tipo de casos. Por citar algunas: Lucha contra la Corrupción, movimiento no partidista “Participación Ciudadana”, Movimiento Cívico “Toy Jarto pero Creo en mi País”²⁹ y la Alianza Dominicana Contra la Corrupción (ADOCCO).

Si bien es cierto que algunas ONGs como Participación Ciudadana son preexistentes al caso “Lora vs OPRET” e incluso a la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública No. 200-04, se evidencia un aumento en su participación en este tipo de causas. Así también han resultado nuevas interrelaciones entre estos grupos sociales. Muestra de ello es que en un 90% de los casos sometidos por ADOCCO, ha recibido el apoyo del movimiento no partidista “Participación Ciudadana”, apoyo que va desde declaraciones en medios de comunicación hasta soporte legal.

De igual forma, en los tres amparos por violación a la Ley de Libre Acceso a la Información Pública, sometidos por el “Movimiento Cívico Toy Jarto pero Creo en mi País” ha recibido asistencia encausada por los mecanismos de movilización -protestas y manifestaciones públicas- de ADOCCO y del movimiento no partidista “Participación Ciudadana”.

Otro hecho particular es que en los procesos judiciales se repiten los nombres de varios abogados como Laura Acosta Lora, Alejandro Paulino Vallejo, Reemberto Pichardo, por citar algunos. Parece significar que ha surgido un grupo de abogados

²⁸ Polanco, D., Huchi califica decisión de la SCJ como victoria para el periodismo: donara dinero al CDP, Periódico Listín Diario, 6/12/2007. Disponible en: <http://www.listindiario.com.do/la-republica/2007/12/6/39461/Huchi-califica-decision-SCJ-como-victoria-para-periodismo-donara-dinero>

²⁹ La Palabra **Jarto** hace alusión a: muy cansado, al límite, desesperado, es parte de la jerga dominicana. Para información sobre este movimiento visite: <https://toyjartoperocreoenmipais.wordpress.com/>

especialistas en la reclamación del derecho al libre acceso a la información pública en la República Dominicana.³⁰

Todo lo anterior hace referencia a un efecto tendiente a atraer nuevos actores al terreno judicial, como son las ONGs y el surgimiento de abogados especializados. Estos nuevos actores han ido desarrollando novedosos mecanismos de reclamos y protestas tendientes a oponer resistencia a la administración pública cuando esta incumple la ley y a llamar la atención ciudadana.

V.2.2.1 Impacto indirecto instrumental de carácter negociador

Al revisar quiénes están recurriendo al Tribunal Administrativo dominicano con reclamos similares al de Lora y quienes los están apoyando, las informaciones obtenidas resultaron relevantes en lo que se refiere al uso estratégico del litigio como un mecanismo de negociación para la entrega de la información pública. Este tipo de acción estratégica se define en la literatura de impactos de las sentencias como efecto negociador,³¹ el cual es una modalidad del impacto indirecto social.

Según lo explica Smulovitz en su estudio realizado en la Argentina sobre la movilización judicial, la movilización muchas veces se convierte en un mecanismo explotado por la nueva sociedad para hacerse escuchar y no necesariamente con la esperanza de obtener una sentencia favorable.³²

En el caso dominicano se evidencia que a pesar de existir un marco legislativo y un precedente judicial vinculante, muchas instituciones del gobierno siguieron negándose a cumplir la ley, y sólo cuando se les presionó por la vía judicial accedieron a entregar la información. La movilización judicial y el uso estratégico del escenario judicial han hecho que se materialice la entrega de la información y se respete el derecho del ciudadano a recibir dicha información.

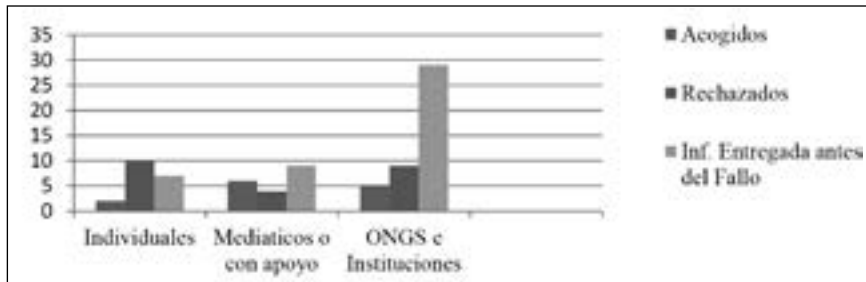
La acción judicial incoada por Lora contra la OPRET alberga un fuerte componente estratégico. Su intención fue forzar la política pública y como él mismo expresa “poner bajo prueba” la efectividad de la Ley 200-04 y del amparo como vía de tutelar los derechos que dicha ley instituye, aun cuando no estaba confiado en que el Gobierno acatará la sentencia (Lora 2014). Esta iniciativa de Lora fue secundada por varias organizaciones no gubernamentales, las cuales frecuentemente están litigando, denunciando la violación a de sus derechos de participar como fiscalizadores de la agenda del gobierno. En un 60% de los casos la información es entregada antes de pronunciarse la sentencia. El gráfico 1 muestra la actuación de estos grupos especializados (impacto indirecto instrumental de incidencia social), así como el efecto negociador.

³⁰ Sobre la creación de estructuras de soporte para el litigio por este tipo de temas puede verse Epp, Charles. *The Rights Revolution*, Chicago, University of Chicago Press, 1998.

³¹ Maccann 1994 y Rodríguez C, 2010, *supra* nota No.10

³² Smulovitz, C., “Política por otros Medios, Judicialización y Motivación legal en la Argentina”, en: *Revista Desarrollo Económico*, Vol.48, No.182-190, 2008, pp. 296 y ss.

Gráfico 1. Relación de amparos por violación a la Ley 200-04, presentados ante la Jurisdicción Administrativa desde 1999-2013,³³ tomando en cuenta la calidad de los recurrentes y los fallos.



Aunque no es el objetivo de este trabajo de investigación, llama la atención la relación que al parecer tiene la calidad de los que accionan en justicia y la manera en la que falla el Tribunal. Por esto en los próximos párrafos se presenta un breve análisis de la evidencia que plantea el gráfico 1.

Siguiendo esta lógica, el gráfico 1 parece señalar que los jueces actúan de manera distinta cuando el demandante en justicia es una ONGs, una colectividad, o es un demandante individual con apoyo de una plataforma. Analizar esta cuestión conlleva a la pregunta ¿cómo fallan las Cortes?

110

Otro dato que se extrae del gráfico 1 es que los demandados actúan de manera diferente cuando están ante el reclamo judicial de un individuo a cuando lo están ante un individuo que cuenta con una plataforma de apoyo o cuando el litigante es una ONG o asociación. El 64,4% de los litigios iniciados por ONGs, asociaciones o individuos apoyados por estos grupos son favorecidos por el efecto negociador, recibiendo la información solicitada antes del fallo. Esto se contrapone al 35 % de las demandas iniciadas por particulares.

Lo anterior demuestra que las entidades públicas demandadas en justicia son más propensas a cumplir con la Ley 200-04 cuando presumen que serán expuestas a presiones sociales ocasionadas por la notoriedad pública que tenga el caso. Por ende, parecen estar más predispuestas a incumplir la ley cuando no temen este tipo de presiones.

V.2.2.2. Impactos instrumentales indirectos políticos

El primer cambio normativo en República Dominicana, que guarda relación con el caso “Lora vs OPRED”, es la modificación a la Ley No. 3726 que instituyó el procedimiento para el Recurso de Casación. Dicha reforma, producida en el año

³³ Observación: en el año 2007 por ley se crea el Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo, el cual fue modificado e instaurado constitucionalmente por la Constitución del 2010, como Tribunal Superior Administrativo.

2008, contempla la excepción a la suspensión de pleno derecho sobre la sentencia que juzga una acción de amparo,³⁴ un punto que había sido muy criticado durante el proceso de “Lora vs OPRET”.

Posteriormente, en el año 2010, en la gran reforma constitucional dominicana, se presenta dos grandes avances en la protección del DLAIP. Por un lado, reconoce el derecho fundamental del acceso a la información pública a todos los ciudadanos (no sólo a los periodistas) y, por otro lado, instituye el amparo individual y colectivo como una acción de índole constitucional para proteger los derechos sociales.

El reconocimiento expreso en la Constitución dominicana del derecho al libre acceso a la información pública y de una acción tendiente a salvaguardar este derecho fundamental, tiene una connotación práctica y simbólica. El efecto práctico radica en la Constitución reafirma la amplitud otorgada en la Ley 200-04 al instituir que “todos los ciudadanos” son titulares de dicho derecho. Además, la nueva Constitución dominicana, da lugar a la Ley No. 137-11 en la cual se prevén los procedimientos que permiten el inicio, desarrollo y culminación de los procesos constitucionales. Esta legislación establece plazos para el conocimiento de la revisión de la sentencia que dicta un amparo, cuestión que había sido objeto de fuertes críticas a la ley derogada del Recurso de Amparo.³⁵

Todo ello da cuenta de que actualmente el ordenamiento jurídico dominicano cuenta con los instrumentos legales necesarios para garantizar el adecuado funcionamiento de la justicia constitucional para la efectiva protección del derecho al libre acceso a la información pública.

En otro orden, la Constitución dominicana ha tenido 38 reformas, la mayoría de ellas con un amplio apoyo popular,³⁶ lo que puede dejar entrever una marcada tendencia al fetichismo legal.³⁷ El reconocimiento constitucional del derecho al acceso a la información pública para “todos los ciudadanos” es el reconocimiento de todas las voces que durante años exigieron esta protección constitucional, esperanzadas en que dicho reconocimiento tendería a permitir una mayor transparencia del Poder Público.³⁸

³⁴ Artículo 12, Ley No.491-08: Que Modifica el Proceso de Casación

³⁵ Ley No.437-06 de la República Dominicana. Gaceta Oficial No. 10396 del Congreso Nacional.

³⁶ Méndez, Wanda, Las 37 reformas de la Constitución se han hecho en 14 gobiernos, Artículo digital, <http://www.consultapopular.gov.do/historia-constitucion.html>

³⁷ “Se usa popularmente de manera más vaga para indicar que el fetichista tiene la absurda creencia que el derecho cambia la realidad social. En este último sentido, el fetichismo legal se refiere a no darse cuenta del abismo que separa la aprobación de una ley de su aplicación, y estar de alguna manera engañado por el ritualismo de la norma, posponiendo indefinidamente la confrontación con su falta de aplicación” Lemaitre (2007, p.4).

³⁸ El presidente Fernández, percatando este fetichismo legal sobre la reforma constitucional dominicana, declaró que “una nueva Constitución no es de por sí la solución a los problemas del país”. Fernández subrayó que una nueva constitución busca crear las condiciones para el desarrollo pero “todo dependerá de nuestra conducta personal y colectiva como sociedad”. (Sin firma, El nuevo Diario, 16/10/2006).

Ante este importante avance legislativo en la protección de este derecho, cabe preguntarse si guarda alguna relación con los debates llevados ante los tribunales y promovidos por la sentencia de la Suprema Corte en el Caso “Lora vs OPRET”. Los datos de las consultas pre-constitucionales permiten conocer la opinión de los encuestados sobre los temas que debían incluirse en la reforma constitucional. Dichas consultas iniciaron en el año 2006 y finalizaron en febrero del año 2007, justamente cuando el caso contra la OPRET llegó a los tribunales y a la palestra pública.

Al revisar los resultados de los renglones de participación ciudadana se verifica que arrojan entre un 87.4% y un 92.7% de los votos de las personas consultadas consideraron que se requería de mayor apertura; mayores mecanismos consultivos y mayor participación en las tomas de decisiones en los asuntos públicos y la gestión municipal. Y aunque los resultados de esta consulta no fueron vinculantes, si fueron considerados por la Asamblea Revisora.

Otro de los cambios políticos implementados, a un año del caso Lora, fue la creación de la Iniciativa Participativa Anticorrupción (IPAC)³⁹ la cual fue promovida por el despacho presidencial y que, por primera vez, involucró a los sectores del gobierno, empresariado privado y la sociedad civil para mejorar la transparencia en la gestión pública en la República Dominicana. Entre los proyectos realizados por esta comisión se cita la asesoría para las Oficinas de Acceso a la Información Pública (OIA), existentes en las distintas dependencias del Estado dominicano.

112

En este orden, el año 2011 fue declarado por la gestión pública como el “Año por la Transparencia y Fortalecimiento Institucional”. Las temáticas de abordaje incluyeron: rendición de cuentas, control interno, compras y contrataciones públicas, la creación del órgano rector de la Ley de Acceso a la Información Pública, entre otras.

La relación entre el desarrollo legislativo y de políticas públicas y el cambio en la percepción popular sobre la urgencia de políticas públicas tendientes a promover y permitir la participación ciudadana se aprecia mejor en el estudio del impacto indirecto simbólico de dicho caso judicial.

V.2.3. Impacto indirecto simbólico

Los impactos simbólicos son impactos de tipo sociológico que implican cambios en las percepciones e ideas en la relación a un problema social o de derechos. Este tipo de impactos puede producirse sin que la sentencia tenga la intención de lograr dicha transformación en las percepciones que tiene la opinión pública.

En el escenario dominicano, al examinar el memorial de la Cámara de Diputados, sobre la Ley de Libre Acceso a la Información Pública se confirma que el proyecto fue eximido de trámites de lectura y no pasó por Comisión Revisora ni fue debatido. Los

³⁹ Para mayores referencias sobre este programa véase: (<http://www.ipacrd.org/Descripcion>).

legisladores dominicanos aprobaron la Ley General del Libre Acceso a la Información Pública (año 2004) al parecer sin comprender la magnitud del derecho proclamado y sin considerar las políticas públicas que debían implementarse para su efectiva gestión.

Por dichas razones el caso “Lora” representó la primera oportunidad de generar un debate amplio sobre el libre acceso a la información pública, no solamente a nivel mediático, sino también académico y social.

Muestra del impacto simbólico de la sentencia “Lora vs OPRET” son las diferentes encuestas de opinión pública que realizó el “Diario Libre” en su portal de Internet. Una vez emitida la sentencia del Tribunal Superior Administrativo, al cuestionarse a los encuestados sobre la dilatación del Gobierno en la entrega de las informaciones del Metro, el 69% de los encuestados estuvo en desacuerdo con la dilatación.⁴⁰ Luego de la pronunciación de la resolución del Pleno de la Suprema Corte de Justicia Dominicana un 80% de los encuestados respondió afirmativamente,⁴¹ o que evidencia un cambio en la percepción del problema de un 11%.

Figura 1: Resultados de las encuestas de “Diario Libre”.



113

Considerando los datos antes planteados, se confirma que el caso “Lora vs OPRET” produjo un fuerte impacto simbólico, consistente en evidenciar el problema de la falta de efectividad de la Ley de Libre Acceso a la Información Pública en la República Dominicana. El impacto simbólico indirecto principal del caso en cuestión fue el motivar y fomentar el interés de diferentes sectores sociales del país en estos temas. Se comenzó a vincular la cuestión del acceso a la información pública con la lucha contra la corrupción y, a su vez, a la corrupción con la violación de Derechos Humanos. Estos impactos simbólicos indirectos incidieron en el cambio de la norma constitucional y también en la agenda política del Estado.

⁴⁰ Encuesta de opinión pública, ¿Es correcto que el Gobierno retrase la entrega de los documentos del Metro?, Diario Libre Digital, 9 de mayo de 2007, <https://www.diariolibre.com/encuestas>.

⁴¹ Encuesta de opinión Pública ¿Hizo bien la Suprema Corte de Justicia en ordenar la entrega de los documentos del Metro?, Diario Libre Digital, 10 de diciembre de 2007, disponible en: https://www.diariolibre.com/encuestas_result.php?p=87&id=893

VI. Reflexiones Finales

Los resultados obtenidos durante la investigación de campo nos conducen a concluir que la judicialización del caso “Lora vs OPRET”, significó el impulso inicial necesario, para que en la República Dominicana se produjera una discusión a favor del desarrollo del derecho al libre acceso a la información pública.

En este sentido, los resultados de los estudios de casos y la evidencia cuantitativa recaudada indican que existió un impacto directo, puesto que por primera vez la SCJ-RD obliga al Gobierno de la República a entregar una información de carácter público; información que el Poder Ejecutivo había clasificado como secreta, por entender que resguardaba la seguridad nacional. Además, es la primera oportunidad de la Corte para evaluar la legislación que rige la materia en dicho país; y al hacerlo utilizó un vocabulario de derechos fundamentales para referirse al derecho vulnerado.

En cuanto a los impactos indirectos, se descubre un fenómeno de movilización judicial consistente en un incremento de un 99% de demandas similares tras el caso de estudio. El 79,5% de dichos reclamos fueron realizados por ONGs o individuos que recibieron apoyo de grupos sociales; los cuales acudían a los tribunales como un mecanismo de presionar a las instituciones públicas que se negaron a entregarles las informaciones solicitadas.

114 La estadística demuestra que en el 64,4% de los litigios iniciados por ONGs, asociaciones o individuos apoyados por estos grupos recibieron las informaciones solicitadas, aún antes de que el Tribunal emitiera el fallo; lo cual ocurrió solamente en un 35% de las demandas iniciadas por particulares. De igual forma, el estudio detectó el surgimiento de nuevos actores sociales (abogados especializados y grupos sociales), los cuales han creado vínculos estratégicos para incidir en el tema del libre acceso a la información pública.

En cuanto a la percepción de los ciudadanos sobre la urgencia del problema, ésta varió favorablemente en un 11% luego del fallo de la SCJ-RD. Conjuntamente, en la República Dominicana, desde el conocimiento del fallo hasta el año 2013, se han producido importantes modificaciones de Derecho Constitucional relacionados con el Derecho a la Libre Expresión, del cual se desprende el libre acceso a la información pública, la transparencia en las acciones del Estado y al acceso a la justicia.

La intervención del Pleno de la SCJ-RD fue un elemento importante de justificación y reivindicación del derecho al acceso a la información pública, y sin lugar a dudas tiene sus grandes méritos. Sin embargo, cabría preguntarse: ¿era posible lograr la ejecución de la sentencia antes de las elecciones presidenciales sin la presión social ejercida sobre la OPRET, la cobertura mediática y la importancia inesperada que adquirió el conflicto?

La sentencia “Lora vs OPRET”, vista por sí sola, no fue capaz de producir cambios sociales. Esto confirma los planteamientos críticos de Rosenberg, Sousa, Smulovit, quienes plantean que el fallo de las cortes superiores y la receptividad

en el Derecho y en sus instituciones serán acciones limitadas, puesto que estos reconocimientos no conducen necesariamente a un cambio sustancial en la sociedad.⁴² Para que ocurran dichos cambios, según estos autores, se requiere suficiente movilización política y suficiente activismo ciudadano que permitan incidir sobre la percepción ciudadana.

En este punto es donde los impactos indirectos derivados de la sentencia y del mismo proceso de judicialización adquieren relevancia, al menos en el caso estudiado. Que el caso llegara a los tribunales, que la Corte interviniera de una manera receptiva, que los actores siguieran movilizándose ante el Tribunal; estas variables en el caso estudiado fueron positivas para el desarrollo de dicho derecho.

En este sentido, si bien existen importantes limitaciones del Derecho y de las cortes para producir cambios sociales y a pesar de los riesgos que puedan asumirse al trasladar este tipo de reclamos al terreno judicial, no es menos cierto que, la intervención judicial en muchos casos sirve para visibilizar el reclamo y forzar la agenda pública. Esto, a su vez, puede ser favorecedor del desarrollo de los derechos individuales y colectivos, pues como dijo Brigham “[e]l cumplimiento es una de las pequeñas partes de las consecuencias políticas de las decisiones de La Suprema Corte”.⁴³

VII. Bibliografía

Abramovich, V., “El rol de la justicia en la articulación de políticas y derechos sociales”, en Abramovich, V. y Pautassi, L. (comp), *La revisión judicial de las políticas sociales: estudios de caso*, Buenos Aires, Editores del Puerto, 2009.

Bergallo, P., “Justicia y Experimentalismo: La Función Remedial del Poder Judicial en el Litigio de Derecho Público en Argentina”, Trabajo presentado en el Seminario Latinoamericano de Teoría Constitucional, Rio de Janeiro, 2005, disponible en: <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/justicia-y-experimentalismo-la-funcion-remedial-del-poder-judicial-en-el-litigio-de-derecho-publico-en-argentina-paola-begallo.pdf>

Brigham, J., *The Cult of The Court*, Temple University Press, Philadelphia, 1987.

Brinks, D. y Gauri, “A New Policy Landscape: Legalizing Social and Economic

⁴² Rosenberg, supra nota vi; Sousa S., *Derecho y luchas sociales*, Bogotá, ILSA, 1991., Smulovit, supra nota xxxii.

⁴³ Brigham, J., *The Cult of The Court*, Philadelphia, Temple University Press, 1987.

Rights in the Developing World”, en Brinks, D. y Gauri (eds.), *Judicial Enforcement of Social and Economic Rights in the Developing world*, Nueva York, Cambridge University Press, 2008.

Brinks, D. y Gauri, “Courting Social Justice”, en Brinks, D. y Gauri (eds.), *Judicial Enforcement of Social and Economic Rights in the Developing world*, Nueva York, Cambridge University Press, 2008.

Brinks, D. y Gauri, “The Law's Majestic Equality? The Distributive Impact of Litigating Social and Economic Rights”, The World Bank Development Research Group Human Development and Public Services Team, marzo de 2012, documento WPS5999, disponible en: <http://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/1813-9450-5999>, último acceso: 13 de junio de 2014.

Dahl, R., “La Toma de decisiones en una democracia: La Corte Suprema como una institución que crea políticas públicas”, en: *Revista Jurídica de la Facultad de Derecho de la Universidad de Palermo*, Buenos Aires, Ed. Universidad de Palermo, 2008.

Dirección de información, Análisis y programación de proyectos de la Presidencia de República Dominicana, “Consulta Popular para la Reforma Constitucional: Crónica de un auténtico ejercicio de derecho”, en: *Voces*, Vol. 4, Ed. CONARE, Octubre 2010, Santo Domingo, República Dominicana.

116

Ewick, y Silbey., *The Common Place of Law; Stories from Every day Life*, Chicago, University of Chicago Press, 1998.

Fernández, K., “El acceso a la información en la República Dominicana: ¿Cómo andamos y hacia dónde vamos?”, Ponencia presentada al XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Salvador de Bahía, Brasil, 27 - 30 octubre de 2009.

Fundación Institucionalidad y justicia (FINJUS), Villa Verde, C. “El Real Desamparo”, Santo Domingo, República Dominicana, enero de 2008, disponible en: <http://www.almomento.net/articulo-print.php?id=14439>, última vista: 13/6/2014.

Georgetown University y Organización de Estados Americanos, Base de Datos Políticos de las Américas: Soberanía nacional. Análisis comparativo de constituciones de los regimenes presidenciales, 1998, disponible en: <http://pdba.georgetown.edu/Comp/Estado/soberania.html>, última consulta: 13 de mayo de 2014.

Guía de la Consulta Popular para la Reforma Constitucional, 2006, disponible en: <http://www.consultapopular.gov.do/documentos/guia.pdf>, última consulta: 22 de abril del 2014

Hirschl, R., "Judicialization of Politics", en: Caldeira y Kelemen (eds.), *Oxford Handbook Law and Politics*, Oxford University Press, 2009.

Lemaitre, J., "Fetichismo Legal Derecho, violencia y movimientos sociales en Colombia", Trabajo presentado en el Seminario Latinoamericano de Teoría Constitucional, 2007, disponible en: http://www.law.yale.edu/documents/pdf/SELA/JuliettaLemaitre__Spanish_.pdf, última consulta, 3-4-2014

McCann, M., "The Hollow Hope: Can Courts Bring About Social Change? by Gerald N. Rosenberg" en: *Law & Social Inquiry*, Vol. 17, No. 4, 1992. disponible en: <http://www.jstor.org/stable/828684>.

McCann, M., *Rights at Work, Pay Equity Reform and Politics of Legal Mobilization*, Chicago: University of Chicago Press 1994.

McCann, M. and Dudas. J. 2006. "Retrenchment.... and Resurgence: Mapping the Changing Context of Movement Lawyering in the United States", en:

117

McCann, M and March, T, 2006. "Law and Everyday Forms of Resistance: A Socio-Political Assessment", en: Austin, S. y Silbert S. (eds), *Law, Politics, and Society*, Stanford University Press, 2006.

McCann, M y March, T , "Law and Everyday Forms of Resistance: A Socio-Political Assessment", en: Austin, S. y Silbert S.(eds), *Law, Politics, and Society*, Stanford University Press, 2006.

McCann, M y Silverstein, H., "Rethinking Law's Allurements: A Relational Analysis of Social Movement Lawyers in the United States", en: Austin, S y Scheingold,(eds), *Cause Lawyers and Social Movements*. Oxford University Press, 1998.

Minow, M., "Interpreting Rights: An Essay for Robert Cover" in 96 *Yale Law Journal*, 1987.

Nunes, R. "Ideational Origins of Progressive Judicial Activism: The Colombian Constitutional Court and the Right to Health" en: *Latin American Politics and Society*, Volume 52, No. 3, disponible en: <http://www.flacsoandes.edu.ec/>

Participación Ciudadana, Carta a Jorge Subero Isaa, Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, disponible en: www.participacionciudadana.com.do, última visita: 1 de abril de 2014.

Participación Ciudadana, Tercer informe del Observatorio de Acceso de la Información, elaborado por Participación Ciudadana entre enero y julio del año 2007, disponible en: www.pciudadana.com.do.

Participación Ciudadana, 4to Informe de Monitoreo a la Ley de Libre Acceso a la Información Pública. 2009 disponible en: <http://www.pciudadana.org/detalle/informacion/memorias-21>, último acceso: 4 de abril de 2014.

Participación Ciudadana, 5to Informe de Monitoreo a la Ley de Libre Acceso a la Información Pública, 2011 disponible en: <http://www.transparency.org/>

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en República Dominicana (2008). Volumen III. Capítulo VIII: Capacidades y derechos. Política Social Capacidades y Derechos. Santo Domingo. Recuperado de: http://www.do.undp.org/content/dam/dominican_republic/docs/odh/publicaciones/pnud_do_v3_capacidadesderechos.pdf

118

Ríos J., “Instituciones para la justicia constitucional en América Latina”, en: Ríos y Helmke(coord.), *Tribunales Constitucionales en América Latina*, Poder Judicial de la Federación, México, 2010, disponible en: <http://www.uv.mx/veracruz/sea/files/2013/05/Tribunales-Constitucionales-en-America-Latina.pdf>

Rodríguez, C. *La globalización del Estado de derecho: el neoconstitucionalismo, el neoliberalismo y la reforma judicial en América Latina*, Ediciones Uniandes, Bogotá, 2009.

Rodríguez, C., *Un país inconstitucional*, Bogotá, Siglo del Hombre, 2011.

Rodríguez, C. y Rodríguez D., Un giro en los estudios sobre derechos sociales: El impacto de los fallos judiciales y el caso del desplazamiento forzado en Colombia, 2010 disponible en: <http://www.dejusticia.org/#!/index>, último acceso: 3 de diciembre del 2013.

Rodríguez, J. “Estrategias de repliegue de Corte Constitucional de Colombia, 1992-2006”, en: Ríos y Helmke(coord.), *Tribunales Constitucionales en América Latina*, Mexico D.F., Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2010 disponible en: <http://www.uv.mx/veracruz/sea/files/2013/05/Tribunales-Constitucionales-en-America-Latina.pdf>

Rodríguez, A., “El régimen jurídico de acceso a la información pública en la República Dominicana”, Ponencia presentada al IV Congreso Internacional y V Congreso Mexicano de Derecho Administrativo, Celebrado en la sede de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Octubre, de 2011.

Rojas, O., “El proceso de desarrollo institucional”, en: *Voces*, Vol. 6, Santo Domingo, Ed. CONAFRE, 2011.

Rosenberg, G., *The Hollow Hope. Can Courts Bring About Social Change?*, Chicago, University of Chicago Press, 1991.

Santana, J., “Entrevista al Magistrado Ciprian Lora, juez miembro del TSA”, Observatorio Político Dominicano de la Fundación Global, 22 de mayo del 2013. http://www.opd.org.do/index.php?option=com_content&view=article&id=1233:la-jurisdiccion-contencioso-administrativa-a-partir-de-la-reforma-constitucional-competencias-problematica-y-expectativas&catid=49:entrevistas-poder-judi

Scheingold, S., *Politics of Rights: Lawyers, Public Policy, and Political Change*, Ann Arbor, Michigan University Press, 2da. ed., 2010.

Smulovit, C., “Política por otros Medios, Judicialización y Motivación legal en la Argentina”, en: *Revista Desarrollo Económico*, Vol.48, No.182-190, 2008.

Sousa S., *Derecho y luchas sociales*, Bogotá, ILSA, 1991.

Stuart Mill, John., *Del Gobierno representativo*, 1878, Traducción: Siro García de Mazo, versión digitalizada por Proyecto de Investigación I D, HUM 2004-00721., Málaga, 2007, disponible: http://www.ttle.satd.uma.es/files_obras/EL_GOBIERNO_REPRESENTATIVO.PDF

Subero J., Discurso del acto conmemorativo de día del Poder Judicial 7 de enero del año 2008, http://www.suprema.gov.do/portada/detalles_noticias.aspx?IdNoticia=154, última consulta: 30-3-2014

Uprimny R. y García M. , “Tribunal Constitucional e emancipacao social na Colombia”, en: Boaventura de Sousa Santos (coord.), *Democratizar la democracia: los caminos de la democracia participativa*, México, Fondo de Cultura Económica, 2005.

Villareal, M. , “El litigio estratégico como herramienta del Derecho de Interés Público”, en: Matus, F. (coord), *El Litigio Estratégico en México: la aplicación de*

los derechos humanos a nivel práctico. México D.F., Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para el Desarrollo de los Derechos Humanos. Disponible en: <http://www.hchr.org.mx/files/doctos/Libros/litigioestrategico.pdf>