

# Compromiso de la Defensoría del Pueblo: Propiciar una democracia transparente en el Perú

Documento  
de Trabajo

Nº 01-2010

*César Augusto Orrego Azula*  
*Email: [corrego@defensoria.gob.pe](mailto:corrego@defensoria.gob.pe)*

## Compromiso de la Defensoría del Pueblo: Propiciar una Democracia transparente en el Perú

César Augusto Orrego Azula<sup>1</sup>

*A Diana Mariela, esposa amorosa y paciente y a mis pequeños Alejandra y César, las personitas más importantes en mi vida.*

### RESUMEN

Los países Iberoamericanos que decidieron impulsar la transparencia como herramienta de lucha contra la corrupción, previeron distintos órganos que se hicieran cargo del ejercicio y respeto pleno del derecho de acceso a la información; en el Perú esta tarea ha recaído en el Ombudsman por mandato constitucional.

La Democracia y el ejercicio pleno del Derecho de Acceso a la Información Pública es una de las tareas que con ahínco impulsa la Defensoría del Pueblo del Perú, por lo tanto, dejamos testimonio público de este esfuerzo democratizador, que se traduce en la acciones de promoción y defensa de este derecho humano.

### PALABRAS CLAVE

Defensoría del Pueblo, acceso a la información, publicidad, democracia, Administración Pública.

---

<sup>1</sup> Jefe de la Oficina Defensorial de Piura – Representante de la Defensora del Pueblo. Máster en Derecho por la Universidad de Piura. Máster “Derechos Humanos, Estado de Derecho y Democracia en Iberoamérica” por la Universidad de Alcalá, España. Post-Título en “Transparencia, Accountability y Lucha contra la Corrupción” por el Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Chile. Docente de la Universidad de Piura.

## ÍNDICE

- I La Defensoría del Pueblo en el Perú
- II Transparencia y Publicidad: Defensoría del Pueblo y su apuesta democrática
  - 2.1 Es necesaria una autoridad reguladora independiente
  - 2.2 En defensa del Derecho de Acceso a la Información Pública
    - 2.2.1 Supervisando el deber estatal de publicar información de oficio
    - 2.2.2 Promoviendo el conocimiento del Derecho de Acceso a la información
    - 2.2.3 Abogando por un real Costo de Reproducción.
    - 2.2.4 Preocupación por la dilación en la provisión de información.
    - 2.2.5 Discutiendo en torno a las excepciones al Derecho de Acceso a la Información Pública.
- III Reflexiones Finales
- IV Bibliografía

## I La Defensoría del Pueblo en el Perú

La Defensoría del Pueblo en el Perú es una institución que ingresa al mundo institucional peruano recientemente. Es con la Constitución Política de 1993 que se cree necesario su incorporación en la defensa de los derechos fundamentales de la persona y la comunidad, la supervisión de la administración pública y de la adecuada provisión de los servicios públicos a la ciudadanía.

Sin embargo, podemos ubicar su antecedente más cercano en la Constitución Política de 1979, norma que le otorgaba al Ministerio Público algunas funciones de Defensoría del Pueblo, por lo que se hace necesario recordar que correspondía el "actuar como defensor del pueblo ante la administración pública", al Fiscal de la Nación, funcionario designado por el Presidente de la República con aprobación del Senado.

Pero no fue hasta tres años después de su creación constitucional - en 1993 - que esta institución pública de defensa de la dignidad humana, realizó su aparición en el espectro institucional peruano, es así que en septiembre de 1996 y ya con su Ley Orgánica 26520, que precisaba sus competencias y atribuciones, inicia la más loable de las tareas, la atención al ciudadano.

Estas competencias constitucionales otorgadas a la Defensoría del Pueblo, tienen como sustento dos elementos consustanciales entre sí, el gozar de *autoritas* y en esa medida utilizar la herramienta de la *persuasión* con la administración pública en procura de la defensa de los ciudadanos y la adecuada restitución de sus derechos fundamentales.

No le faltaba razón a Jorge Santisteban, primer Defensor del Pueblo del Perú, cuando expresaba en su primer informe ante el Congreso de la República que "Persuadir y obtener resultados positivos en un país como el Perú es una tarea gigantesca. Y lo es, si tenemos en cuenta el poco aprecio por la ley que caracteriza nuestra historia y la fragilidad de nuestra quebradiza institucionalidad, que hacen que la construcción del Estado de derecho sea un empeño plagado de frustraciones y renovaciones. Sin embargo, el Defensor del Pueblo del Perú afirma rotundamente que vale la pena seguir insistiendo en el desarrollo del Ombudsman en nuestro país, como se hace en otros de Iberoamérica, ámbito en donde se viene considerando a la institución del Defensor del Pueblo como una pieza clave del afianzamiento democrático del fin del siglo XX."

## II Transparencia y Publicidad: Defensoría del Pueblo y su apuesta democrática

Acercarnos al principio de publicidad que debe primar en cada una de las actividades de los que actúan premunidos de potestades pública, constituye un estación obligatoria inicial para entender al estado democrático, pues hoy en día, asevera con brillante lucidez el profesor Fernandez Ramos, es un lugar común afirmar que mientras en un Estado autocrático la regla es por naturaleza el secreto, la cual asegura la arbitrariedad e incontrolabilidad del poder, en un Estado democrático la regla debe ser, por el contrario la transparencia de la acción de los poderes públicos, y el secreto la excepción.<sup>2</sup>

Resulta por lo tanto relevante traer a la memoria el pensamiento de Immanuel Kant, filósofo alemán del siglo XVIII, quien es considerado como el padre de la idea moderna de publicidad. Para este pensador de la filosofía moderna, la publicidad es el criterio de justicia de las normas que pretendemos aplicar o imponer. Por ello, argumenta que “Son injustas todas las acciones que se refieren al derecho de otros hombres cuyos principios no soportan ser publicados”.<sup>3</sup>

Continua alegando y consagra a valor de principio no sólo ético sino jurídico, a la publicidad, cuando en su obra sostiene: “No hay que considerar este principio como un mero principio *ético* (perteneciente a la doctrina de la virtud) sino que hay que considerarlo también como un principio *jurídico* (que afecta al derecho de los hombres).”

Por el contrario el secreto, es un acto injusto y dramáticamente negativo pues como concluye sentenciando Kant: “Un principio que no pueda manifestarse *en alta voz* sin que se arruine al mismo tiempo mi propio propósito, un principio que, por lo tanto, debería permanecer *secreto* para poder prosperar y al que no puedo *confesar públicamente* sin provocar indefectiblemente la oposición de todos, un principio semejante sólo puede obtener esta universal y necesaria reacción de todos contra mí, cognoscible *a priori*, por la injusticia con que amenaza a todos. – Es, además, un principio *negativo*, es decir, sólo sirve para conocer lo que *no es justo* con respecto a los otros.”

Históricamente debió hacer su aparición el estado liberal y tras de él, luego el Estado democrático, para que la publicidad se vaya abriendo paso, por lo que le asiste razón al profesor Cotino Hueso quien sostiene: “El Estado liberal, luego democrático ha ido hurtando grandes espacios a la opacidad a favor de los múltiples frentes de la

---

2 S. FERNANDEZ, *El Derecho de Acceso a la Información a los Documentos Administrativos*, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, Madrid 1997, p. 311.

<sup>3</sup> I. KANT, *Sobre la paz perpetua*, 6ª ed., trad. de Joaquín Abellán, presentación de Antonio Truyol y Serra, Tecnos, Madrid, 1998, p. 61-62.

transparencia y, como se dirá, son muchos los estímulos favorables a la misma en los tiempos más recientes”<sup>4</sup>

A nivel legislativo en el Perú, se ha previsto en el artículo 3º de la Ley de Acceso de Transparencia y Acceso a la Información en el Perú, un reconocimiento expreso del principio de publicidad, instituyéndolo como presunción jurídica, cuando se advierte que “toda información que posea el Estado se presume pública, salvo las excepciones expresamente previstas por la presente Ley”, previéndose así, uno de los elementos centrales del sistema de protección del derecho de acceso a la información.<sup>5</sup>

Este principio inmanente de las democracias de nuestro tiempo, ha sido relevado e impulsado por la Defensoría del Pueblo del Perú, cuyo convencimiento ha sido plasmado en los siguientes términos: “Una de las características esenciales de un Estado democrático es la publicidad de sus actos y la transparencia de la administración estatal sobre la gestión de los asuntos públicos, lo cual implica que todas las entidades del Estado rindan cuentas a la ciudadanía y que las personas puedan solicitar la información que obra en poder de dichas entidades, pues una forma de combatir la corrupción es erradicar ‘el secretismo’ y fomentar una ‘cultura de transparencia’ ”.<sup>6</sup>

Otra de las instituciones tributarias que le concede protección al derecho de acceso a la información, es el Tribunal Constitucional peruano, que sobre el principio de máxima publicidad ha argumentado de modo aleccionador, lo siguiente: “la publicidad en la actuación de los poderes públicos constituye la regla general, y el secreto, cuando cuenta con cobertura constitucional, la excepción.”<sup>7</sup>, en este mismo sentido se ha pronunciado “de ahí que este Tribunal haya señalado que la publicidad en la actuación de los poderes públicos debe necesariamente entenderse a modo de regla general, en tanto que el secreto o lo oculto es la excepción en los casos constitucionalmente tolerados”<sup>8</sup>.

En consecuencia, la opción en el Perú nos conduce a concluir que ante la duda razonable sobre si la información es pública o no lo es, debe presumirse que esta es pública, porque así se alinearán a las exigencias democráticas del escrutinio público y revertir la tradición perversa de nuestras administraciones públicas, de presumir que la información debe ser reservada o secreta.

---

<sup>4</sup> L. COTINO, *Teoría y realidad de la transparencia pública en Europa*, 2003, p. 8. [publicación electrónica] [http://www.cotino.net/web/cotino\\_org/publicaciones/DEFINITIVO.PDF](http://www.cotino.net/web/cotino_org/publicaciones/DEFINITIVO.PDF)

<sup>5</sup> T. MENDEL, “Consideraciones sobre el estado de las cosas a nivel mundial en materia de acceso a la información”, *Revista Derecho Comparado de la Información*, Nro. 8, 2006, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 9.

<sup>6</sup> El Derecho de Acceso a la Información: Normativa, Jurisprudencia y labor de la Defensoría del Pueblo, Serie de Documentos Defensoriales, Documento Nro. 09, Nov. 2009, p.23.

<sup>7</sup> Exp. 2579-2003-HD/TC, de 16 de abril de 2004, F.J. 05.

<sup>8</sup> EXP. N.º 1219-2003-HD, de 21 de enero de 2004, F.J 5.

En este mismo sentido y afianzando su corriente jurisprudencial el guardián de la Constitución expresa en reciente sentencia que “lo establecido en el referido artículo<sup>9</sup> representa una realidad de doble perspectiva, pues no sólo constituye el reconocimiento de un derecho fundamental, sino el deber del Estado de dar a conocer a la ciudadanía sus decisiones y acciones de manera completa y transparente. En esa medida, el secreto o lo oculto frente a la información de interés público resulta una medida de carácter extraordinario y excepcional para casos concretos derivados del mandato constitucional.”<sup>10</sup>

No se debe perder de vista que los mandatarios deben su función a los mandantes en todo Estado democrático de derecho, en consecuencia, la información en poder de los sujetos (mandatarios) obligados a informar por disposición de una ley, es propiedad - en última instancia - del público (mandantes), por lo que sólo excepcionalmente se puede admitir que haya registros públicos de manera temporal fuera del conocimiento de la sociedad, siendo por lo tanto la regla general la publicidad de la información en poder de las administraciones públicas.

A nivel constitucional el principio de publicidad, en interpretación de su máximo garante, ha sido derivado de la caracterización que hace nuestra carta del Estado peruano, como republicana<sup>11</sup>, social<sup>12</sup> y democrática<sup>13</sup>: “Asimismo es de señalar que un Estado social y democrático de derecho<sup>14</sup> se basa en el principio de publicidad (artículo

---

<sup>9</sup> Se refiere al artículo 2 inciso 5) de la Constitución Política del Perú.

<sup>10</sup> Exp. 0959-2004-HD/TC, de 16 de agosto de 2005, F.J. 04.

<sup>11</sup> C. HAKANSSON, *Curso de Derecho Constitucional*, Palestra Editores, Lima 2009, p.109, “La organización del Estado peruano es una República, es uno de los acuerdos más firmes en la historia de nuestras asambleas constituyentes (...)”

<sup>12</sup> *Ibid.*, p.109 “Tiene una vocación social, por el reconocimiento de un modelo estatal que nació en el período conocido como de entreguerras, nos estamos refiriendo al llamado Estado Social de Derecho, el cual se antepone a la tradición liberal para responder ante los diferentes necesidades de la sociedad que empezaron a ser concebidas como responsabilidades de todo estado moderno.”

<sup>13</sup> *Ibid.*, p.109 “Los artículos 3 y 43 de la Constitución peruana establecen que el estado peruano es una república democrática con autoridades elegidas por sufragio popular en una contienda pluralista y bajo los principios rectores de un Estado de Derecho “

<sup>14</sup> Exp. 0008-2003-AI/TC, de fecha 11 de noviembre de 2003, F.J. 10. “El Estado peruano definido por la Constitución de 1993, presenta las características básicas de Estado social y democrático de derecho. Así se concluye de un análisis conjunto de los artículos 3º y 43º de la Ley Fundamental. Asimismo, se sustenta en los principios esenciales de libertad, seguridad, propiedad privada, soberanía popular, separación de las funciones supremas del Estado y reconocimiento de los derechos fundamentales. Principios de los que se deriva la igualdad ante la ley y el necesario reconocimiento de que el desarrollo del país se realiza en el marco de una economía social de mercado”. Asimismo el Exp. 06089-2006-PA/TC, de fecha 06 de abril de 2007, F.J. 11. “ El Estado Social y Democrático de Derecho se configura sobre la base de dos aspectos básicos: a) La exigencia de condiciones materiales para alcanzar sus presupuestos, lo que exige una relación directa con las posibilidades reales y objetivas del Estado y **con una participación activa de los ciudadanos** en el quehacer estatal; y b) La identificación del Estado con los fines de su contenido social, de forma que pueda evaluar, con criterio prudente, tanto los contextos que

39º y 40º de la Constitución), según el cual los actos de los poderes públicos y la información que se halla bajo su custodia son susceptibles de ser conocidos por todos los ciudadanos. Excepcionalmente el acceso a dicha información puede ser restringido siempre que se trate de tutelar otros bienes constitucionales, pero ello debe ser realizado con criterios de razonabilidad y proporcionalidad”.<sup>15</sup>

Podemos mencionar a nivel de la jurisprudencia internacional, a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la única sentencia de este órgano jurisdiccional, sobre el derecho de acceso a la información pública y que condena a república chilena, por denegar información por parte del comité de inversiones extranjeras en 1998 a los señores Marcel Claude Reyes, Sebastián Cox Urrejola y Arturo Longton Guerrero. Se ha reforzado el principio inspirador de todo estado democrático, como es el de publicidad, sustentándolo de la manera siguiente: “el actuar del Estado debe encontrarse regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, lo que hace posible que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción ejerzan el control democrático de las gestiones estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas. El acceso a la información bajo el control del Estado, que sea de interés público, puede permitir la participación en la gestión pública, a través del control social que se puede ejercer con dicho acceso.”<sup>16</sup>

Echando mano a la jurisprudencia iberoamericana comparada, podemos compartir lo expresado por la Corte Constitucional de Colombia, quien se ha pronunciado en los siguientes términos que reseñamos: “el principio de publicidad se ha estructurado como un elemento trascendental del Estado Social de Derecho y de los regímenes democráticos, ya que mediante el conocimiento de las actuaciones judiciales y administrativas, y de las razones de hecho y de derecho que les sirven de fundamento, se garantiza la imparcialidad y la transparencia de las decisiones adoptadas por las autoridades, alejándose de cualquier actuación oculta o arbitraria contraria a los principios, mandatos y reglas que gobiernan la función pública.”<sup>17</sup> Finalmente la institución jurisdiccional colombiana, le otorga una finalidad democrática y participativa a la publicidad, cuando expresa: “el principio de publicidad se realiza mediante el reconocimiento del derecho que tiene la comunidad a conocer las actuaciones de las autoridades públicas y, a través de ese conocimiento, a exigir que ellas se surtan con total sometimiento a la ley.”<sup>18</sup>

Asimismo, resulta interesante hacer mención al ordenamiento jurídico español, en donde el principio de publicidad, “deriva como consecuencia necesaria del principio de

---

justifiquen su accionar como su abstención, evitando tornarse en obstáculos para su desarrollo social.”

<sup>15</sup> Exp. 5812-2006-HD/TC 18 de abril 2007, F.J. 04.

<sup>16</sup> Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile, Sentencia del 19 de septiembre de 2006, Párrafo F.J 86.

<sup>17</sup> Sentencia T-705/07 F.J. 05 [Cita a la C-641/02]

<sup>18</sup> Sentencia T-686/07, F.J. 23.6



control pleno de la actuación administrativa.”<sup>19</sup> Por lo menos así lo ha afirmado el Tribunal Constitucional español cuando establece que “la publicidad de la actividad parlamentaria, que es una exigencia del carácter representativo de las Asambleas en un Estado democrático mediante la cual se hace posible el control político de los elegidos por los electores, ofrece dos vertientes: una la publicidad de las sesiones; otra, la publicación de las deliberaciones y de los acuerdos adoptados.”<sup>20</sup>

Finalmente nos informa la jurisdicción constitucional peruana que : “la información sobre la manera como se maneja la *res* pública termina convirtiéndose en un auténtico bien público o colectivo, que ha de estar al alcance de cualquier individuo, no sólo con el fin de posibilitar la plena eficacia de los principios de publicidad y transparencia de la Administración pública, en los que se funda el régimen republicano, sino también como un medio de control institucional sobre los representantes de la sociedad [...]”<sup>21</sup>

Es por ello que la Defensoría del Pueblo considera que la promoción de la transparencia y del principio de máxima publicidad en la gestión pública que permita a la ciudadanía un adecuado ejercicio de su derecho de acceso a la información pública, así como la promoción y defensa del ejercicio de dicho derecho, la ética pública y la lucha contra la corrupción constituyen temas claves para el fortalecimiento del sistema democrático.

## 2.1 Es necesaria una autoridad reguladora independiente

En el mundo de hoy no es posible pensar en un país que se autodefina como democrático y al mismo tiempo no garantice estándares mínimos de control ciudadano sobre la actuación estatal. Esta vigilancia pública se obtiene al permitir el acceso ciudadano a la información que el poder político o público maneja. Y es que la transparencia ayuda a que las reparticiones de la administración pública no se extravíen de los objetivos públicos y del bien común para servir intereses privados y personales, que nos colocaría ante el inminente concepto de corrupción. Es por ello que sostenemos con total convencimiento personal y firmeza conceptual que el

---

<sup>19</sup> J. MESTRE, *El Derecho de Acceso a Archivos y Registros Administrativos: Análisis del artículo 105.b de la Constitución*, Segunda Edición Ampliada, Editorial Civitas, 1998, p. 52.

<sup>20</sup> STC 136/1989, de 09 de julio de 1989, F.J. 02.

<sup>21</sup> Exp. 1797-2002-HD/TC 29 de enero de 2003, F.J. 11, Cfr. Exp. 2488-2002-HC/TC 18 de marzo de 2004 F.J. 18. “De igual forma, el Tribunal Constitucional considera que el derecho a la verdad proviene de una exigencia derivada del principio de la forma republicana de gobierno. En efecto, la información sobre cómo se manejó la lucha antisubversiva en el país, así como de cómo se produjo la acción criminal de los terroristas, constituye un auténtico bien público o colectivo, y también contribuye con la realización plena de los principios de publicidad y transparencia en los que se funda el régimen republicano. Necesarios no sólo para conocer estos luctuosos hechos, sino también para fortalecer el control institucional y social que ha de fundamentar la sanción a quienes, con sus actos criminales, afectaron a las víctimas y en general a la sociedad y el Estado.”

derecho a la información está sólidamente fundado en los principios básicos de la Democracia, el buen gobierno y la participación ciudadana.

El profesor mexicano de la Universidad Autónoma de México, Ernesto Villanueva considera de suma importancia que para hacer efectiva la transparencia en la gestión pública a través del derecho de acceso a la información pública, debe existir una autoridad reguladora independiente. Esta institución es deseable en las Democracias consolidadas, pero es imprescindible contar con un organismo, al menos, de promoción y socialización en Democracias emergentes, donde la credibilidad en las instituciones legales tradicionales se encuentra en proceso de construcción.

Aun siendo respetable la opinión del estudioso mexicano, no comparto del todo la propuesta, pues se debe partir de la realidad de cada país y de la legitimidad de sus instituciones. Para el caso peruano, la Defensoría del Pueblo viene cumpliendo destacadamente con su potestad de defensa, promoción y protección de este derecho fundamental, en razón de contar con un mandato amplio de defensa de los derechos fundamentales de la persona y de la comunidad.<sup>22</sup>

En México se ha diseñado una nueva institución pública que se hará cargo del derecho de acceso a la información pública, denominado Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, el mismo que se ha previsto del modo siguiente: "El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública es un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades."<sup>23</sup>

Continúa el artículo 34 de la ley de acceso a la información mexicana que "El Instituto estará integrado por cinco comisionados, quienes serán nombrados por el Ejecutivo Federal. La Cámara de Senadores podrá objetar dichos nombramientos por mayoría, y cuando se encuentre en receso por la Comisión Permanente, con la misma votación. En todo caso, la instancia legislativa tendrá treinta días para resolver, vencido este plazo sin que se emita resolución al respecto, se entenderá como no objetado el nombramiento del Ejecutivo Federal. Los comisionados sólo podrán ser removidos de sus funciones cuando transgredan en forma grave o reiterada las disposiciones contenidas en la Constitución y esta Ley, cuando por actos u omisiones se afecten las atribuciones del Instituto, o cuando hayan sido sentenciados por un delito grave que merezca pena corporal. Durarán en su encargo siete años, sin posibilidad de reelección, y durante el mismo no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión,

---

<sup>22</sup> Para ampliar información se podrá leer el Documento Nro. 09 "El derecho de acceso a la información pública: Normativa, jurisprudencia y labor de la Defensoría del Pueblo. 2010.

<sup>23</sup> Artículo 33, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada en el DOF el 11 de junio de 2002. Última reforma publicada en el DOF el 06 de junio de 2006.

salvo en instituciones docentes, científicas o de beneficencia. El Instituto, para efectos de sus resoluciones, no estará subordinado a autoridad alguna, adoptará sus decisiones con plena independencia y contará con los recursos humanos y materiales necesarios para el desempeño de sus funciones.”

Aunque con una autonomía relativa del Instituto Federal de Acceso a la Información, en la medida que la designación de los comisionados es de cuenta del Presidente de la República, sujeto sólo a la no objeción del Senado de la República, se considera que el contar con una autoridad reguladora independiente que supervise y realice el seguimiento de la ley de acceso a la información pública, facilita en ese país obtener un impacto real en la gestión y operación de los gobiernos.

En el mismo sentido que Ernesto Villanueva, los autores Jhon Acherman e Irma Sandoval consideran que el procedimiento ideal para evitar que las leyes de acceso a la información se transformen en letra muerta, sería el establecimiento de un organismo autónomo que esté encargado de recibir las apelaciones y que también se le atribuya la tarea de vigilar el cabal cumplimiento del derecho a la libertad de información de los ciudadanos. Sin un organismo autónomo las apelaciones deben pasar directamente a las cortes, lo cual resulta en un proceso altamente costoso en términos de tiempo, dinero y esfuerzo para la ciudadanía.<sup>24</sup>

Sin embargo, no todos los sistemas jurídicos han asumido la misma opción, así lo enuncia Roberts Alasdair citado por Jhon Acherman e Irma Sandoval, cuando señala tres modelos diferentes para el seguimiento de las leyes de acceso a la información, estas son: a) A los individuos se les otorga el derecho de someter una “apelación administrativa” ante otro funcionario de la misma institución a la cual la solicitud de la información fue sometida en primer lugar. Si esta apelación administrativa falla, el individuo puede apelar ante una corte o tribunal que pueda ordenar la entrega de la información; b) A los individuos se les otorga el derecho de entablar una apelación ante un Ombudsman independiente o ante un Comisionado de Información quien debe enviar una recomendación acerca de la entrega de la información solicitada. Si la institución ignora la recomendación, se procederá a apelar ante una corte; c) A los individuos se les otorga el derecho de someter una apelación ante un Comisionado de Información que tenga el poder de obligar a la apertura de la información requerida. Aquí no proceden mayores apelaciones legales, aunque en casos extremos las acciones del Comisionado quedan sujetas a revisión judicial.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> J. ACKERMAN M – I. SANDOVAL, “Leyes de acceso a la información en el mundo”, Cuaderno de transparencia 07, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México DF, 2005, p. 30. Se afirma adicionalmente que “desafortunadamente sólo 12 de los 62 países con Leyes de Acceso a la Información cuentan con comisiones independientes de información a nivel nacional. Estos incluyen a Bélgica, Canadá, Estonia, Francia, Hungría, Irlanda, Letonia, México, Portugal, Eslovenia, Tailandia, e Inglaterra.”

<sup>25</sup> *Ibidem.*, p. 30-31.

En el caso del Perú, las impugnaciones de acceso a la información pública se someterán a la misma institución pública que denegó el pedido, pero a una autoridad de superior jerarquía, cuya decisión administrativa está sometida a control jurisdiccional, con base en nuestro diseño constitucional, ante los tribunales peruanos, a través del Proceso Contencioso Administrativo o a través del proceso constitucional de Hábeas Data.

En este contexto legal, hace su ingreso la Defensoría del Pueblo del Perú, en base a su mandato constitucional previsto en el artículo 162 y desarrollado ampliamente en su Ley Orgánica Nro. 26520, artículo 1, tiene la potestad de defender los derechos fundamentales de la persona y de la comunidad, por lo que le asiste competencia de intervenir y proteger el derecho de acceso a la información pública.

## 2.2 En defensa del Derecho de Acceso a la Información Pública

Esta competencia constitucional de defensa del derecho de acceso a la información pública, reconocido en el artículo 2 inciso 5 de la Carta del Estado, ha sido abordado por la Defensoría del Pueblo desde múltiples vertientes, incluso mucho antes de su desarrollo por la ley de acceso a la información pública, en cuya etapa se concentraron las actividades de supervisión de la administración para el cumplimiento de este derecho fundamental, emitiendo las recomendaciones respectivas, así como absolviendo las consultas ciudadanas en torno al derecho comentado, finalmente se promovió su ejercicio a través de la capacitación a los funcionarios y servidores públicos obligados, como la generación de capacidades de la ciudadanía.

La Defensoría del Pueblo junto a otras instituciones de la sociedad civil, incidieron de manera decisiva en la publicación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Como se expresó líneas arriba la magistratura de la persuasión con que cuenta esta institución defensora de los derechos humanos, se viabiliza a través de las recomendaciones defensoriales, que para el caso quedaron plasmados en el Informe Defensorial 48 "Situación de la libertad de expresión en el Perú" y en el Informe Defensorial 60 "El acceso a la información pública y la cultura del secreto".

Esta norma de desarrollo constitucional (Art. 2 inciso 5 de la Constitución) contenía varios aspectos positivos y constituía un importante avance en la transparencia; sin embargo, introdujo ciertas restricciones que condujeron a la Defensoría del Pueblo del Perú a formular la Resolución Defensorial Nro. 024-2002/DP, publicada en el diario oficial 'El Peruano' el 8 de agosto del 2002, en la cual se solicitaba al Poder Legislativo se revise las excepciones al derecho de acceso a la información pública, que se había previsto en el artículo 15, así como el tratamiento privilegiado en la responsabilidad de atender los pedidos de información a la que estaban obligados las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional de Perú, advertido en el artículo 2, asimismo se interpuso una

acción de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional contra algunos de sus dispositivos.<sup>26</sup>

Debido a tales cuestionamientos, el Congreso de la República para evitar que el Tribunal Constitucional<sup>27</sup> declare la inconstitucionalidad de las normas cuestionadas, decidió reformarla a través de la Ley 27927, publicada en el diario oficial "El Peruano" el 4 de febrero del 2003.

Se hizo necesario entonces que el 24 de abril del 2003 se apruebe el Texto Único Ordenado de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, a través del D.S. No 043-2003-PCM, norma en la que se refunde la norma primigenia Ley 27806 y su modificatoria la Ley 27927, esta última ha sido fruto de un trabajo singular en el Congreso de la República, pues para su elaboración recibió y acogió sugerencias procedentes de diversas instituciones. A nivel de la sociedad civil, por ejemplo, el Consejo de la Prensa Peruana y el Instituto Prensa y Sociedad formularon importantes aportes.

En esta inicial etapa de vigencia de la ley de acceso a la información, la Defensoría del Pueblo, también ejecutó una de sus competencias<sup>28</sup> al intervenir en calidad de *amicus curiae* en procesos en trámite ante el Poder Judicial, esto son los procesos de Hábeas Data de Eliana Araujo Sánchez (Exp. N° 991-2003) y Berna Morante Soria (Exp. 1120-2003) a fin de garantizar el acceso a la información contenida en los videos de las entrevistas realizadas por el Consejo Nacional de la Magistratura y la documentación incorporada en los procesos de ratificación de magistrados.

---

<sup>26</sup> Se interpuso acción de inconstitucionalidad contra el párrafo final del artículo 2 y los incisos a), b), e), y g) del artículo 15 de la Ley 27806 y en el Exp. 012-2002-AI/TC, se declaró que carece de objeto pronunciarse debido a que: "1. Que, mediante el artículo 1° de la Ley N.º 27927, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 4 de febrero de 2003, se ha modificado el artículo 2° de la Ley N.º 27806, derogándose su segundo párrafo, que fue impugnado por el Defensor del Pueblo.

2. Que, asimismo, mediante el artículo 1° de la Ley N.º 27927, se han modificado sustancialmente los incisos a), b), d), e) y g) del artículo 15° de la Ley N.º 27806, por lo que carece de objeto que este Tribunal Constitucional se pronuncie sobre el fondo de la controversia, al haber desaparecido el objeto sobre el cual se planteó la pretensión."

<sup>27</sup> Ocho años de Procesos Constitucionales en el Perú. Los Aportes de la Defensoría del Pueblo 1996-2004, Defensoría del Pueblo, Adjuntía de Asuntos Constitucionales, Diciembre 2004, pp. 128-132.

<sup>28</sup> El *amicus curiae*: ¿qué es y para qué sirve? Jurisprudencia y labor de la Defensoría del Pueblo Serie Documentos Defensoriales - Documento 08, Octubre 2009, p. 16. "Esta modalidad de actuación encuentra sustento normativo en el tercer párrafo del artículo 17 de la Ley N° 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, así como en el literal b) del artículo 14 del Protocolo de Actuaciones Defensoriales."

En esta etapa se empeñó la institución en el seguimiento, verificación y análisis a nivel nacional, del procedimiento administrativo de acceso a la información pública contemplado en el Texto Único de Procedimientos Administrativos de las entidades estatales, sobretodo lo referente a los costos de reproducción, el nombramiento de funcionario responsable, los plazos contemplados, entre otros aspectos.

Dentro del análisis de la problemática de los derechos humanos en el Perú, el Ombudsman en el Perú se animó a la formular de tres informes defensoriales para analizar los inconvenientes que se han generado en la instalación de la transparencia en las instituciones del Estado y en la vigencia de la ley, es así que se puso en manos del estado y de los ciudadanos el Informe Defensorial 96 “Balance a dos años de vigencia de la Ley 27806”, en el que se analiza una serie de debilidades que se perciben en el avance de la cultura de transparencia en el Perú.

Otro documento de impacto en la transparencia lo constituye el Informe Defensorial 109 “Propuestas básicas de la Defensoría del Pueblo para la reforma de la Justicia en el Perú. Generando consensos sobre qué se debe reformar, quiénes se encargarán de hacerlo y cómo lo harán”, donde una de las principales recomendaciones dirigidas al Congreso de la República expresó el tenor siguiente: “La modificación de los artículos 10º y 171º del Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley Orgánica del Poder Judicial, aprobado mediante Decreto Supremo Nº 17-93- JUS, de los artículos 138º y 139º del Código Procesal Civil y del primer párrafo del artículo 73º del Código de Procedimientos Penales, para hacerlos compatibles con el principio de publicidad de los procesos, reconocido en el inciso 4) del artículo 139º de la Constitución, así como con el derecho de acceso a la información pública, reconocido en el inciso 5) del artículo 2º de la Carta y el derecho a formular análisis y críticas de las resoluciones y sentencias judiciales, reconocido en el inciso 20) del artículo 139º de la propia Constitución.”

En el ámbito de la seguridad interna, se ha elaborado el Informe Defensorial 142 “Fortalecimiento de la Policía Nacional del Perú: Cinco áreas de atención urgente”, en que se formulan algunas recomendaciones, entre las que se destaca las formuladas a la Dirección General y a la Dirección de Información de la PNP, en el sentido de “Recordar que las únicas excepciones al acceso a la información que posee la Policía Nacional del Perú son las previstas en los artículos 15º, 16º y 17º del Texto Único ordenado (TUO) de la Ley Nº 27806, es decir, la información clasificada como secreta, reservada o confidencial. Se debe tener en cuenta que dichas excepciones se aplican de manera restrictiva, conforme a la reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional.”

## 2.2.1 Supervisando el deber estatal de publicar información de oficio

El deber de publicación de datos o información básica en poder del Estado, contribuye como complemento al derecho de acceso a la información pública, es decir, que el concepto de publicidad se refiere al hecho de hacer público un conjunto de datos sobre las distintas entidades públicas que permitan a las personas saber dónde buscar con

mayor precisión aquella información que es de su interés<sup>29</sup>. Es por ello que las instituciones públicas deben estar bajo la obligación de hacer pública la información considerada clave para el ciudadano.

La legislación peruana lo ha previsto a través de la imposición del deber de los entes estatales de mantener un portal de transparencia con los datos necesarios y relevantes para una adecuada información ciudadana sobre el que hacer estatal.<sup>30</sup>

Esta obligación estatal viene siendo objeto de supervisión de la Defensoría del Pueblo, apuntalando sobretodo en los aspectos propio del proceso de descentralización que vive nuestro país desde las elecciones del año 2002. Las tareas se iniciaron en el año 2004 con el seguimiento a los Portales de Transparencia de los Gobiernos Regionales y cuya tarea fue ampliada a los Gobiernos Locales en el año 2008. La finalidad de la supervisión trimestral realizada por esta institución defensora de derechos es la de constatar el nivel de cumplimiento de la norma de transparencia y acceso a la información pública, que obligan a las instituciones públicas a difundir información relacionada a su gestión a través de dichos portales.

Es preciso señalar a manera de ejemplo algunos resultados en la última supervisión defensorial<sup>31</sup>, donde los aspectos comprendidos en cada rubro de información que han presentado los niveles más bajos de cumplimiento durante el año 2009 son: Los documentos normativos y de gestión, las agendas de sesiones y el TUPA en el caso de los gobiernos regionales, y las actas y agendas de sesiones del Concejo Municipal en el caso de las municipalidades provinciales supervisadas; en lo atinente a la información presupuestal actualizada, la difusión de los beneficios que reciben los órganos ejecutivos de los Gobiernos Regionales y las Municipalidades Provinciales supervisadas, así como los beneficios del personal en general en ambos casos; sobre la temática de Adquisiciones y contrataciones de bienes y servicios, es la información sobre los resultados de procesos de adquisiciones y contrataciones en el caso de los gobiernos regionales, en tanto que lo son las convocatorias y los resultados de los procesos de adquisiciones y contrataciones en el caso de las municipalidades provinciales supervisadas; en el rubro que comprende las actividades oficiales, el enlace de comunicación con el público usuario y el nombre del responsable del portal, la información menos difundida es la que comprende las actividades oficiales desarrolladas y por desarrollar del Presidente o la Presidenta Regional y del Alcalde o Alcaldesa; y finalmente en lo relacionado a las prácticas de buen gobierno son las actas de sesiones del Consejo de Coordinación Regional y del Consejo de Coordinación Local.

---

<sup>29</sup> E. VILLANUEVA, *Derecho de Acceso a la Información Pública y Ética Periodística*, Instituto Prensa y Libertad, Editora Intercontinental, Asunción 2004, p. 68.

<sup>30</sup> Artículo 5º, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

<sup>31</sup> Cuarto Reporte y Balance Anual 2009 de la Supervisión de los Portales de Transparencia de los Gobiernos Regionales y de las Municipalidades Provinciales ubicadas en capitales de departamento, p. 32,33.

## 2.2.2. Promoviendo el conocimiento del Derecho de Acceso a la información

Ha sido una constante en los países de Iberoamérica el escaso conocimiento de los ciudadanos de sus propios derechos fundamentales. La facultad de acceder a información del estado, no es la excepción. Es poco útil contar con una adecuada legislación en el ámbito de la transparencia, si las personas que son los sujetos activos del derecho, es decir, los ciudadanos y ciudadanas no sabe cómo aprovecharla o lo más grave aún, sino saben que existe. Por lo que es importante, dentro del deber de promoción de los derechos que recae sobre los todos los Estados, que se destine planes, presupuesto, programas y estrategias para difundir el conocimiento de la ley de acceso a la información pública y su adecuada utilización.

Esta imperiosa necesidad de conocer la debida forma de ejercer el derecho de acceso a al información pública, ha quedado claramente plasmada en la segunda Reunión Regional sobre "Transparencia, Rendición de Cuentas y Lucha contra la Corrupción en América Latina: actualizando los desafíos" que se llevó a cabo en Santiago de Chile, entre el 24 y 26 de noviembre de 2008, y que fuera organizada por el Programa Democracia y Derechos Humanos del Centro de Derechos Humanos, de la Universidad de Chile, en el sentido siguiente: "Durante el debate hubo acuerdo en que es esencial saber utilizar la legislación, lo que supone una debida capacitación tanto de quienes solicitan información como de quienes deben proveerla. Aún hay mucho trabajo por hacer en cuanto a la capacitación en el uso de la ley por parte de quienes solicitan información y utilizan el sistema."<sup>32</sup>

El profesor Ernesto Villanueva ha considerado que una buena ley debe establecer atribuciones específicas al órgano regulador para promover por todos los medios posibles la cultura ciudadana a través de la educación. Haciendo participar a los sectores organizados de la sociedad para que dispongan de propuestas en dos sentidos. Por un lado, para reformar los planes de estudios de primarias y secundarias, para introducir los valores del acceso a la información pública desde temprana edad, para hacer lo propio con los programas de alfabetización para los adultos y en aquellos programas de carácter técnico o terminal. Por otro, promover con los medios de comunicación la difusión sistemática de folletos, suplementos y casos exitosos en materia de acceso a la información pública, así como la capacitación in situ de reproductores potenciales de conocimiento.<sup>33</sup>

A diferencia de otros países como el Ecuador<sup>34</sup>, Honduras<sup>35</sup>, Nicaragua<sup>36</sup>, Chile<sup>37</sup>, Guatemala<sup>38</sup>, en el Perú no ha se previsto de manera expresa la obligación que el

---

<sup>32</sup> S. LAUZÁN – C. TORO, "Anti-corrupción: actualizando los desafíos Informe de la Segunda Reunión de Especialistas en Transparencia en América Latina" Santiago, noviembre 2009, p 20.

<sup>33</sup> *Ibidem.*, pp. 70-71.

<sup>34</sup> Artículo 8 de la Ley de Acceso a la Información del Ecuador incorpora la obligatoriedad de promover en todas las reparticiones estatales la utilización de fondos presupuestales para capacitar a sus propios funcionarios, como a la sociedad civil, incorpora adicionalmente el impulso de la norma a través de los procesos e instituciones educativas ecuatorianas.



Estado deba promover el derecho de acceso a la información a través de la capacitación a los sujetos activos – toda persona – y pasivos – miembros de la administración pública – de este derecho fundamental, sin embargo este rol ha sido asumido por la Defensoría del Pueblo del Perú, como lo informa la propia institución, a través de la “realización de reuniones y capacitaciones a funcionarios públicos (responsables o no de brindar información) para el cumplimiento de la ley, actividades informativas a la sociedad civil para difundir el derecho de acceso a la información pública y las posibilidades de intervención y control de las instituciones públicas y con la elaboración de documentos defensoriales para difundir la normativa en materia de transparencia y acceso a la información pública así como la jurisprudencia de Hábeas Data.”

### 2.2.3 Abogando por un real Costo de Reproducción.

Uno de los problemas que con más frecuencia ha tenido que afrontar el ciudadano en el Perú, lo constituyen las barreras económicas para acceder a la información de las reparticiones públicas, debido al excesivo cobro y la gran diversidad de conceptos que se anexaban como prerrequisitos para el goce de este derecho.

Los funcionarios públicos han visto como una carga y obligación muy peligrosa el proporcionar información a los ciudadanos, por lo que han montado conceptos arbitrarios e ilegales para acceder a la misma, a contracorriente de la necesidad de implementar sistemas de información al ciudadano lo menos oneroso posible, con el objetivo que las personas no tengan que realizar mayores desembolsos para acceder a la referida información, sin tener claro por tanto que la gratuidad del acceso es una de las piedras angulares para asegurar que el mayor número posible de personas puede ejercer este derecho fundamental, y de esa manera democratizarlo.

No le falta razón al Relatoría Especial de las Naciones Unidas cuando trata lo referente a la tasa exigida al ciudadano, indicando que esta no debe ser un obstáculo para acceder a la información en poder de la administración pública, sustentándolo del siguiente modo: “el costo del acceso a la información que obre en poder de los organismos públicos no será de tal magnitud que coarte a los posibles solicitantes,

---

<sup>35</sup> Artículo 6 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información en Honduras - Decreto No. 170 2006, obliga a capacitar a sus servidores públicos e incluso se ordena la incorporación de esta temática a nivel de las universidades públicas y privadas.

<sup>36</sup> Artículo 45 de la Ley de Acceso a la Información Pública de Nicaragua - Ley No. 621, no sólo considera la educación a nivel universitario, sino que incorpora el nivel básico y el técnico

<sup>37</sup> El Consejo de Transparencia de Chile, es el encargado de la función de realizar, directamente o a través de terceros, actividades de capacitación de funcionarios públicos en materias de transparencia y acceso a la información.

<sup>38</sup> Artículos 50 y 51 de la Ley de Acceso a la Información Pública de Guatemala - Decreto Nro. 57-2008 cuya obligación se ha previsto para todos los educandos, así como incorpora a los funcionarios públicos a ser capacitados.

negando así el propósito mismo de la ley”<sup>39</sup>, es decir, que “el costo de obtener acceso a la información nunca debe ser tan elevado que disuada a los posibles solicitantes.”<sup>40</sup>

El monto o el costo que las personas debemos abonar por acceder a información pública es de suma importancia y tiene en ese sentido relevancia constitucional, pues se constituye, como lo hemos sostenido, uno de los obstáculos frecuentes para que podamos ejercer libremente este derecho fundamental, así lo ha afirmado el máximo interprete constitucional peruano: “La discusión sobre lo desproporcionado o abusivo que pueda resultar el cobro de la información solicitada no puede considerarse un asunto de contenido meramente legal, como lo ha entendido la jurisdicción ordinaria, sino de incidencia constitucional evidente, que como tal, exige del juzgador un análisis del fondo de la controversia.”<sup>41</sup>

Para la Ley de Transparencia y Acceso a la Información en el Perú, la tasa aplicable deberá ser solamente el importe correspondiente a los costos de reproducción de la información requerida. Asimismo es una exigencia legal que el monto de la tasa deba figurar en el Texto Único de Procedimientos Administrativos de cada entidad de la Administración Pública, asimismo deben recordar los servidores públicos que “cualquier costo adicional se entenderá como una restricción al ejercicio del derecho regulado por esta Ley, aplicándose las sanciones correspondientes.”<sup>42</sup>

Es necesario complementar con el Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que en el artículo 13 precisa que el “costo de reproducción”, estableciendo que dicho concepto sólo podrá ser integrado por “aquellos gastos directos y exclusivamente vinculados con la reproducción de la información solicitada”. Asimismo, esta norma dispone que “en ningún caso se podrá incluir dentro de los costos el pago por remuneraciones e infraestructura que pueda implicar la entrega de información, ni cualquier otro concepto ajeno a la reproducción”.

Nos informa la Defensoría del Pueblo del Perú, que el costo de reproducción deberá ser determinado teniendo en cuenta únicamente los siguientes parámetros o criterios:

a. Gastos o costos en los que incurre la entidad como consecuencia *directa* de la reproducción de la información solicitada. Así por ejemplo, el monto del soporte en el que se entrega la información o el que supone incorporar la información en dicho soporte.

---

<sup>39</sup> Informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión. E/CN.4/2000/63. 18 de enero de 2000.

<sup>40</sup> Informe Anual 2003, Capítulo V: Informe sobre el Acceso a la Información en el Hemisferio, Relatoría para la Libertad de Expresión, hace una remisión a los Principios sobre la Libertad de Información. Principio 06.

<sup>41</sup> Exp. 4468-2006-HD/TC, de 22 de marzo de 2007, F.J. 05.

<sup>42</sup> DS. 042-2003-PCM. Artículo 20 in fine.

b. Gastos o costos derivados o generados de manera *exclusiva* de la reproducción del pedido de información. De este modo se excluyen todos aquellos gastos o costos fijos de las administraciones públicas, es decir, aquellos en los que se incurren independientemente de que se atiendan o no solicitudes de información, como el servicio eléctrico, el arrendamiento de locales, el pago de vigilancia, entre otros.

Como ya vimos, tanto la Constitución, el TUO de la Ley Nº 27806, así como su Reglamento, establecen que los solicitantes de información pública sólo deben sufragar el costo que suponga la *reproducción del pedido de información*, precisando esta última norma los criterios a tener en cuenta para determinar dicho costo, adoptando un criterio significativamente restrictivo a partir de las exigencias de costos *directos* y *exclusivos*. Sin embargo, la Defensoría del Pueblo ha detectado que algunas entidades establecen un cobro previo y no relacionado de manera directa con la reproducción, denominado derecho de trámite.<sup>43</sup> Una variante de restricción económica a los ciudadanos pero igualmente contraria al concepto de costo de reproducción es el cobro por búsqueda de información.<sup>44</sup>

Por lo tanto, es indispensable aclarar que el establecimiento de un cobro tanto por derecho de trámite como por búsqueda de la información, resultan contrarios al derecho de acceso a la información, por las siguientes razones esbozadas por la Defensoría del Pueblo: “porque constituyen conceptos que no tiene relación directa con la reproducción del pedido, [y] porque las administraciones públicas se encuentra obligadas como parte esencial de su organización y funcionamiento, a tener procedimientos que permitan el acceso público y que favorezcan la publicidad y transparencia”.<sup>45</sup>

¿Y que sucede cuando las personas en el Perú solicitan copias fedateadas de documentos públicos a la administración pública?, la respuesta era de esperar, en el

---

<sup>43</sup> Informe Defensorial Nro. 096, Balance a Dos Años de la vigencia de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, p. 135 “La Municipalidad Distrital de Puyca, conocido por la Defensoría en el mes de agosto de 2004. El TUPA. de este gobierno local, establecía la obligación de pagar S/. 400.00 nuevos soles por derecho de trámite de la solicitud de acceso a la información, mientras que S/. 0.20 por cada copia fotostática simple. (...) El 20 de septiembre de 2004 la Oficina Defensorial de Arequipa recibió una comunicación escrita del Alcalde Distrital de Puyca, en la que informó que a través de la Ordenanza Municipal Nº 03-2004-MDP de 2 de septiembre de 2004, se dejó sin efecto la tasa de S/. 400.00 nuevos soles por derecho de trámite y se estableció que el procedimiento de acceso a la información pública es gratuito. Respecto al costo de las copias, se mantuvo en S/. 0.20 nuevos soles.”

<sup>44</sup> *Ibidem.*, p. 136. “Ello fue detectado por la Defensoría del Pueblo en enero de 2004 en la Municipalidad Distrital de Mariscal Cáceres (Camaná – Región Arequipa), entidad que cobraba S/. 10.00 nuevos soles por la búsqueda de la información. Ciertamente este cobro era adicional al costo de la reproducción que debían pagar los ciudadanos que solicitaban información. (...) En marzo de 2004, la municipalidad en cuestión remitió un oficio a la Defensoría del Pueblo indicando que en atención a nuestra recomendación, había modificado su TUPA., limitando todo cobro al que suponga la reproducción del pedido.”

<sup>45</sup> *Ibidem.*, p. 136.

sentido que muchas de ellas prevén que si la solicitud de acceso a la información es de copias fotostáticas fedateadas, ello tiene un costo adicional al costo de reproducción, que respondería al servicio de certificación o fedateado que estaría brindado la entidad. De este modo, lo que se estaría trasladando al solicitante de la información es el costo que supone para la entidad, el tener que certificar o fedatear una información o documentación que ha producido, a efectos de poder ser utilizada de manera oficial.

La Defensoría del Pueblo se muestra contraria a este tipo de razonamientos que esgrime el Estado, pues sostiene que el cobro adicional por copia fedateada resulta contrario al derecho de acceso a la información pública. Basa su postura en varias razones jurídicas que consideramos relevante anotar aquí: “De acuerdo al inciso 5) del artículo 2º de la Constitución y al artículo 20º de la Ley N° 27806, el único cobro posible en el ámbito del ejercicio del derecho de acceso a la información pública es el antes analizado costo de reproducción que suponga el pedido; por regla general, el denominado ‘servicio’ de fedatear documentación producida por las administraciones públicas constituye una función adicional que se asigna a determinados funcionarios o servidores de las administraciones públicas que realizan a su vez otro tipo de funciones. (...) Se debe advertir que el artículo 127º de la Ley 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General, establece que los fedatarios nombrados por cada entidad brindan gratuitamente sus servicios; (...) el establecer un cobro por copia simple y otro adicional por copia *fedateada* en el caso del derecho de acceso a la información pública, se contradice el criterio de utilidad en la satisfacción de los derechos fundamentales (...) de acuerdo a dicho criterio, los derechos fundamentales deben interpretarse de tal manera que se procuren efectos útiles o que tiendan a dotarlos de efectos prácticos,<sup>46</sup> de lo contrario, nos encontraríamos ante supuestos de reconocimiento y vigencia formales. Los efectos prácticos y útiles de los derechos fundamentales resultan de especial exigencia sobre todo cuando nos encontramos frente a los denominados derechos fundamentales relacionales como es el caso del acceso a la información pública.<sup>47</sup> Es decir, derechos cuyo ejercicio no se agote en ellos sino que los trascienden para conectarse con el ejercicio de otros derechos fundamentales.”<sup>48</sup>

---

<sup>46</sup> El Tribunal Constitucional peruano en el Exp. 3278- 2003-HD/TC estableció que: “una interpretación y aplicación de la ley de conformidad con los derechos fundamentales no puede arrojar un resultado que reste eficacia práctica al ejercicio del derecho fundamental.”

<sup>47</sup> Concluyendo en su comentario la Defensoría del Pueblo que “por lo general, la persona que solicita información lo hace para ejercer otros derechos fundamentales como por ejemplo, el derecho de defensa acreditando un hecho o situación jurídica. En otros casos, las personas solicitan información para ejercer su derecho a la participación política, ciudadana, o para la tramitación del reconocimiento de otros derechos, como por ejemplo el acceso a prestaciones de salud o derechos pensionarios. (...) De tal forma que, las administraciones públicas, en virtud de la naturaleza relacional del derecho de acceso a la información, se encuentran obligadas a entregar información que resulte útil a las personas que la solicitan, lo cual implica ciertamente la certificación acerca del carácter oficial de las copias respecto de los documentos o la información original.”

<sup>48</sup> Informe Defensorial Nro. 096, “Dos Años de ...”, *cit.* p. 138 – 139.

La labor de promoción y defensa del derecho a la información en que se ha empeñado la Defensoría del Pueblo, se traduce en la publicidad de jurisprudencia que alienta a los ciudadanos en la comprensión de su contenido, es por ello que dio a conocer una de las primeras sentencias relevante, sobre el tópic que venimos tratando, es decir, aquella publicada el 16 de marzo del 2005 que corresponde a la Sala Civil de la Corte Superior del Santa (ámbito del Poder Judicial peruano), respecto al proceso de Hábeas Data instaurado por Víctor Antonio Vargas Arellano contra la Municipalidad Provincial del Santa, en la prescribe como razonamiento jurídico que el “imponer tasas abusivas como tres nuevos soles por copia simple y cinco nuevos soles por copia certificada, resulta violatorio de los derechos del accionante. La entidad demandada no se puede escudar en la autonomía normativa para imponer costos que no respetan el espíritu de la ley.”<sup>49</sup>

Es importante en esta materia analizar los pronunciamientos de Tribunal Constitucional peruano, quien en una de las primeras sentencias que abordan este problemática de restricción frecuente del derecho de acceso a la información pública, sustenta que “El derecho de acceso a la información pública resultaría siendo ilusorio si el costo que se exige por la reproducción de la información representa un monto desproporcionado o ausente de un fundamento real. Ello ocasionaría el efecto práctico de una denegatoria de información y, con ello, lesivo de este derecho fundamental. Por tanto, este derecho puede también resultar afectado cuando el monto de reproducción exigido es desproporcionado o carece de fundamento real.”<sup>50</sup>

Nuevamente echamos mano a los fundamentos esgrimidos por la Defensoría del Pueblo en torno al costo de la reproducción y su relación con el costo del mercado, precisando en este extremo que: “el precio del mercado de las reproducciones de información, no puede servir de criterio para determinar sin más el costo de la reproducción de la administración de información. (...) En efecto, si las administraciones cobran por el costo de reproducción un precio similar o superior al que se encuentra vigente en el mercado en la zona correspondiente, entonces estaremos como regla general, frente a un cobro arbitrario o excesivo”

Esta forma de razonamiento jurídico previsto por la Defensoría del Pueblo, debido a su importancia, ha significado su acogimiento en el ámbito jurisdiccional constitucional, pues el Tribunal Constitucional así lo tiene fundamentado “Ahora bien, para determinar cuándo se está ante una exigencia desproporcionada por el pago de la reproducción de información el baremo puede ser el precio que en el mercado se establece por dicho servicio. En este orden de consideraciones, cabe recordar que la Resolución Defensorial Nº DP-2005-AAC-052, indica que el precio en el mercado de las copias puede ser tomado como un precio de referencia para determinar cuándo la tasa que se pretende cobrar supone un costo adicional a los de reproducción, que son los establecidos por la norma. Ello, en la medida en que, a diferencia de la actividad

<sup>49</sup> Exp. 2003-2675-251508-JC01-0.

<sup>50</sup> Exp. 1912-2007-HD/TC, de 13 de noviembre de 2007, FJ 04.

empresarial, el servicio prestado por las entidades no tiene un ánimo de lucro. Siendo así, dado que existe una abismal diferencia entre el costo de reproducción de la información solicitada por el recurrente que se exige en el mercado (S/. 86.50) y la exigida por la Municipalidad demandada (S/. 595.00), puede concluirse razonablemente que el valor de reproducción exigido por la Municipalidad es *desproporcionado y carente de fundamento*<sup>51</sup>.

En el mismo sentido, este órgano jurisdiccional constitucional, condenó al Ministerio de Justicia por sus costos desproporcionados, cuando le refirió que incluso el costo de 0.56 nuevos soles por cada folio de información “supone un costo adicional a los de reproducción (...) toda vez que sobrepasaría inclusive los precios por copia simple que se ofrecen en el mercado y en ese sentido vulnera el derecho de acceso a la información pública”.<sup>52</sup> Asimismo concluye ordenándole que ajuste la tasa prevista en su TUPA a lo dispuesto en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

La Defensoría del Pueblo ha informado otro caso en el que interviene el Segundo Juzgado Civil de Maynas. En su sentencia de 20 de mayo de 2004 recaída en la demanda de hábeas data planteada contra la municipalidad de Alto Tapiche, consideró que esta entidad mostraba una conducta obstruccionista al ejercicio del derecho de acceso a la información del demandante. Ello porque amparándose en el costo de reproducción del pedido, le estaba obligando a pagar al demandante la suma de S/. 3.00 nuevos soles por la reproducción de la información, monto establecido en su TUPA. De acuerdo al fallo, resultaba un hecho público –debe entenderse manifiesto– la desproporción que existía entre dicho monto y el costo real de la reproducción de la información. Así, señaló que “en principio el monto de la tasa que se exige como pago resulta desproporcionada con el costo real requerido para la reproducción de la información, en tanto que es de conocimiento públicos que los medios técnicos de reproducción (fotocopiado) son inferiores a la suma de tres nuevos soles”<sup>53</sup>.

En el Perú la Defensoría del Pueblo ha recepcionado la queja ciudadana, con el siguiente resultado en los últimos ocho años<sup>54</sup>:

---

<sup>51</sup>Exp. 1912-2007-HD/TC, FJ 05.

<sup>52</sup> Exp. 9125-2006-HD/TC, 09 de enero de 2007, F.J. 04.

<sup>53</sup> Expediente Nº 2003-01219-0-1903-JR-CI-02, «Caso Seopa Taullima» de 20 de mayo de 2004, F.J. 04.

<sup>54</sup> Sistema de Información Defensorial (SID) de la Defensoría del Pueblo del Perú. Información recabada hasta el 02 de junio de 2010.

AÑO	COBROS ILEGALES Y ARBITRARIOS	QUEJAS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA
2003	13	241
2004	88	1249
2005	139	1685
2006	88	1414
2007	108	1508
2008	170	1468
2009	128	1105
2010	47	570

#### 2.2.4 Preocupación por la dilación en la provisión de información.

La morosidad en la atención de las solicitudes por parte de la administración pública es una de los tópicos que ha preocupado más a la Defensoría del Pueblo desde su creación, existe una cultura de la demora o por la no respuesta, a la que no se ha visto ajena las solicitudes de acceso a la información pública, habiendo logrado un primer lugar dentro de los tipos de vulneraciones de este derecho fundamental.

Es necesario entonces acudir a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicado, que en lo referente al plazo para la entrega de información prevé que "la entidad de la Administración Pública a la cual se haya presentado la solicitud de información deberá otorgarla en un plazo no mayor de siete (7) días útiles: plazo que se podrá prorrogar en forma excepcional por cinco (5) días útiles adicionales, de mediar circunstancias que hagan inusualmente difícil reunir la información solicitada. En este caso, la entidad deberá comunicar por escrito, antes del vencimiento del primer plazo, las razones por las que hará uso de tal prórroga, de no hacerlo se considera denegado el pedido."<sup>55</sup>

En un reciente informe publicado por la *Open Society Justice Initiative*, que estuvo a cargo de Helen Darbishire y Thomas Carson, nos comenta la recomendación sobre Acceso a Documentos Oficiales del Consejo de Europa en la que se sugiere que: "Una solicitud de acceso a un documento oficial debe ser tratada de inmediato. Se debe

<sup>55</sup> Se encuentra el enunciado normativo en el Artículo 11 inciso b) de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

llegar a una decisión, comunicarla y ejecutarla dentro del plazo que se hubiera especificado con anterioridad”<sup>56</sup>

En el Perú según los datos presentados por la Defensoría del Pueblo, el incumplimiento de los plazos de entrega de información es el problema fáctico más recurrente en que suelen incurrir las administraciones públicas, afectando considerablemente la oportunidad de la entrega de información. Es así que en los ocho últimos años los datos registrados en la Defensoría del Pueblo<sup>57</sup>, se comportan de la siguiente manera:

AÑO	DILACIÓN EN LA ENTREGA DE INFORMACIÓN	TOTAL DE QUEJAS POR ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA
2003	112	241
2004	547	1249
2005	617	1685
2006	723	1414
2007	841	1508
2008	823	1468
2009	714	1105
2010	339	570

Para el caso de la legislación peruana se ha previsto que la falta de respuesta en los plazos establecidos supone la aplicación del silencio administrativo negativo, es decir, el solicitante puede considerar denegado su pedido. En consecuencia, se debe precisar que el plazo de 7 días hábiles, son considerados plazos máximos establecidos por la norma para que las entidades atiendan los pedidos de información, por lo tanto el estado debe brindar la información lo más célere posible.

Muchos de los problemas que afronta la administración pública para proveer la información en los plazos previstos en la ley a los ciudadanos que lo solicitan, recae en la deficiente estructura de sus archivos, por lo que una correcta conservación y organización de los éstos permite que la información sea ubicada ágilmente y puesta a disposición en el menor tiempo posible al ciudadano. En este sentido es necesario indicar lo expuesto por la Relatoría para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que “corresponde al Estado el deber de

<sup>56</sup> Open Society Justice Initiative, *Transparencia y Silencio, Encuesta sobre Leyes y Prácticas del Acceso a la Información en Catorce Países*, 2006, p. 186. Se contiene en la recomendación 2002 [2] del Consejo de Europa sobre Acceso a documentos oficiales, principio VI.3.

<sup>57</sup> Sistema de Información Defensorial (SID) de la Defensoría del Pueblo del Perú. Información recabada hasta el 02 de junio de 2010.



conservar adecuadamente la información a la cual tienen derecho de acceso las personas, mediante un sistema apropiado de gestión de archivos”

### 2.2.5 Discutiendo en torno a las excepciones al Derecho de Acceso a la Información Pública

En el Perú, las restricciones o excepciones del derecho de acceso a la información pública se han buscado ampliar de tal manera de vaciar el contenido del derecho, en otras palabras, el gestor público, ha intentado e intenta a diario, acrecentar las excepciones más allá de lo establecido en la norma, generarse sus propias restricciones sin que estén previstas legislativamente y en ocasiones negar el pedido sin fundar razones atendibles para ello.

Es importante en este apartado recordar lo expresado por el Tribunal Constitucional peruano con relación a las excepciones en las que se encuentra sujeto el derecho ciudadano para acceder a documentación del estado, pues afirma que “ni siquiera la condición de libertad preferida de la que goza el derecho de acceso a la información hace de ella un derecho constitucional que no pueda ser objeto de limitaciones. Como se encarga de recordar el propio inciso 5) del artículo 2º de nuestra Ley Fundamental, su ejercicio no es absoluto, sino que está sujeto a límites o restricciones que se pueden derivar, ya sea de la necesidad de armonizar su ejercicio con otros derechos de la misma clase (v. gr. derecho a la intimidad personal), o bien por la necesidad de salvaguardar bienes constitucionalmente relevantes (v. gr. la seguridad nacional), y siempre que éstas hayan sido expresamente previstas por ley”.<sup>58</sup>

Sin embargo, una de las primeras sentencias de este máximo garante de la constitucionalidad en el año 1999, se asomaban a exigir a toda la administración pública, sujeto pasivo del derecho de acceso a la información pública, la obligación de fundamentar la restricción de información en razones objetivas y razonables, por lo que tenemos ocasión de recordar: “Que, en ese sentido, y como quiera que la entidad demandada no ha expresado razones objetivas y razonables para no proporcionar la información requerida, como consecuencia de que con ello se vaya a afectar el derecho a la intimidad, personal o familiar de terceros, ni una ley o razones de seguridad nacional impiden, en principio, que se proporcione la información que el demandante ha solicitado, este Tribunal Constitucional considera que se ha acreditado la violación, por omisión, del derecho constitucional reconocido en el inciso 5) del artículo 2º de la Constitución Política del Estado”<sup>59</sup>

Particular posición ha construido actualmente la jurisprudencia en el Perú. Nuestro máximo intérprete constitucional ha generado algunos requisitos que operan como garantías o parámetros de legitimidad de las restricciones al derecho de acceso a la información pública. Es así que se debe aplicar un control riguroso a todo acto o norma

<sup>58</sup> Exp. 1219-2003-HD/TC, de 22 de marzo de 2004, F.J. 17.

<sup>59</sup> Exp. N.º 1071-98-HD/TC., 02 de junio de 1999, F.J. 05

destinada a limitar el acceso a la información pública y por ende a establecer excepciones, debiendo someterse a la técnica –en palabras del máximo intérprete de la constitución – de la ‘presunción de inconstitucionalidad’.<sup>60</sup> Ello, con la finalidad de hacer recaer en la entidad responsable de la limitación, la carga de la prueba no sólo acerca de la razonabilidad y proporcionalidad de la restricción, sino además de 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>61</sup>

Coincido por tanto con la Defensoría del Pueblo del Perú, institución que extrae dos consecuencias importantes para enjuiciar la validez de la invocación o el recurso a las excepciones. “La primera es que la invocación de cualquiera de ellas o el establecimiento de una nueva excepción a través de una ley, deberá ser el fruto de una decisión escrita y suficientemente motivada en los términos antes indicados. En ese sentido, quedan descartadas aquellas limitaciones carentes de motivación o los casos de motivación aparente donde no existe ninguna conexión lógico-jurídica entre la justificación expuesta y la causal invocada. La segunda consecuencia reside en que la mera ausencia de motivación o la comprobación de motivación aparente, confirma la presunción de inconstitucionalidad y por ende la invalidez de la excepción o limitación.”<sup>62</sup>

A nivel de la jurisprudencia comparada, podemos citar el pronunciamiento de la Corte Suprema de Colombia, en un fallo del 21 de agosto de 2008, en el contexto que un periodista presentó una solicitud de información pública en la que requería datos sobre las condiciones en las que murieron diez personas a quienes el Ejército de ese país señalaba como miembros de grupos armados al margen de la ley. La autoridad militar, representada en ese país, por el jefe de Operaciones del Ejército Nacional, negó la información indicando que “por tratarse de asuntos relacionados con la estructura militar y concernientes con la Defensa y Seguridad Nacional, dichos datos solamente pueden ser suministrados en virtud de un mandato judicial proveniente de autoridad judicial competente”. Por su parte la Corte Suprema arguyó : “ Si bien es cierto que el artículo 12 de la ley 57 de 1985, consagró una restricción para consultar los documentos que contengan información relacionada con la defensa o la seguridad nacional, también es verdad que la entidad que se ampare en esta disposición, debe motivar su decisión y señalar concreta y puntualmente las razones en las que se apoya su negativa para responder la solicitud, requisito que no cumplió la autoridad acusada, pues se limitó a manifestar que se trataba de esa clase de asuntos, pero sin exteriorizar ningún argumento que conduzca a entender que la seguridad nacional se encontraría comprometida con la respuesta”<sup>63</sup>

---

<sup>60</sup>Exp. Nº 1797-2002-HD/TC, de 30 de septiembre de 2003, F.J.11.

<sup>61</sup> *Ibidem.*, F.J.11

<sup>62</sup> Informe Defensorial Nro. 096, “Dos Años de ...”, *cit.* p . 157.

<sup>63</sup> POMC Exp. 2008-00247-01, FJ 4 a)

La Relatora Especial para la Libertad de Expresión, Carolina Botero, nos informa en el mismo sentido que: “Corresponde al Estado demostrar que al establecer restricciones al acceso a la información bajo su control, ha cumplido con los requisitos establecidos en la Convención –sentido en el cual se pronunció el Comité Jurídico Interamericano en su resolución sobre los ‘Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información’, al establecer que ‘la carga de la prueba para justificar cualquier negativa de acceso a la información debe recaer en el órgano al cual la información fue solicitada.’”<sup>64</sup>

Hay por tanto una obligación positiva del Estado<sup>65</sup>, cuando se trata de fundamentar la negativa del derecho de acceso a la información pública, así ha quedado expresado en una declaración conjunta de 2004, por órganos internacionales protectores de este derecho fundamental: “La autoridad pública que procure denegar el acceso debe demostrar que la información está amparada por el sistema de excepciones.”<sup>66</sup>

A nivel regional la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el ya citado caso *Claude Reyes y otros vs. Chile*, ha implementado tres requisitos que debe cumplir una limitación al derecho de acceso a la información pública –adiciona a la postura del Tribunal Constitucional peruano la obligación de ley previa– y que debe ser tomado a partir de este momento por los jueces en el Perú, por mandato de la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución<sup>67</sup>:

“En cuanto a los requisitos que debe cumplir una restricción en esta materia, en primer término deben estar previamente fijadas por ley<sup>68</sup> como medio para asegurar que no queden al arbitrio del poder público. Dichas leyes deben dictarse “por razones de interés general<sup>69</sup> y con el propósito para el cual han sido establecidas”.

---

<sup>64</sup> INFORME ANUAL DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS 2008, VOLUMEN III, Informe de la Relatoría Especial para la Libertad De Expresión, párrafo 167.

<sup>65</sup> H. DARBISHIRE, “El Derecho a la Información en América Latina”, *Anuario de Derechos Humanos*, Revista Nro. 2, Junio 2006 Universidad de Chile, Facultad de Derecho, Centro de Derechos Humanos, p. 266.

<sup>66</sup> Declaración Conjunta 2004, El Relator Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y Expresión, el Representante de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa para la Libertad de los Medios de Comunicación y el Relator Especial de la OEA para la Libertad de Expresión.

<sup>67</sup> Constitución de 1993: “Las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú.”

<sup>68</sup> La propia sentencia precisa: En tal perspectiva no es posible interpretar la expresión leyes, utilizada en el artículo 30, como sinónimo de cualquier norma jurídica, pues ello equivaldría a admitir que los derechos fundamentales pueden ser restringidos por la sola determinación del poder público, sin otra limitación formal que la de consagrar tales restricciones en disposiciones de carácter general.”

<sup>69</sup> Continúa sosteniendo la sentencia: “El requisito según el cual las leyes han de ser dictadas por razones de interés general significa que deben haber sido adoptadas en función del “bien

“En segundo lugar, la restricción establecida por ley debe responder a un objetivo permitido por la Convención Americana. Al respecto, el artículo 13.2 de la Convención permite que se realicen restricciones necesarias para asegurar ‘el respeto a los derechos o a la reputación de los demás’ o ‘la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas’.”

“Finalmente, las restricciones que se impongan deben ser necesarias en una sociedad democrática, lo que depende de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo. Entre varias opciones para alcanzar ese objetivo, debe escogerse aquella que restrinja en menor escala el derecho protegido. Es decir, la restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y debe ser conducente para alcanzar el logro de ese legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho.”<sup>70</sup>

### III Reflexiones Finales

El Perú ingresó a la reconstrucción de su democracia en la última década, de la mano con un mecanismo altamente democratizador como la transparencia de la gestión pública, cuyo vehículo principal lo ha consistido el desarrollo del derecho de acceso a la información, mediante la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, sin embargo, se han generado muchos tropiezos en su real vigencia en la vida cotidiana, pues no se trata sólo de una adecuada regulación sobre la materia, sino que es necesario incidir sobre la forma de entender nuestras relaciones en una sociedad democrática, donde el gobernante ponga a disposición de los ciudadanos sus diarias decisiones y que el ciudadano participe informándose en la toma de esas decisiones.

Un elemento inmanente de la democracia y que genera una enorme posibilidad que el ciudadano se convierta en un actor importante en su propio desarrollo, lo constituye el reconocimiento a nivel legal y jurisprudencial del principio de publicidad o de máxima divulgación, el cual informa que todo Estado que se precie de llamarse democrático debe incorporar este principio en su actuar institucional, lo que supone que los actos de los poderes públicos y la información que se halla bajo su custodia son susceptibles de ser conocidos por todas las personas, en consecuencia la regla general indica que esta información deberá estar a disposición del ciudadano y sólo de manera restrictiva y en muy limitadas situaciones, se podrá excluir del conocimiento pública la referida información.

---

común” [art. 32.2], concepto que ha de interpretarse como elemento integrante del orden público del Estado democrático [...]”

<sup>70</sup> Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile, Sentencia del 19 de septiembre de 2006, F.J. 89, 90, 91.

Este principio de publicidad tiene la formidable virtualidad de posibilitar el conocimiento de las actuaciones de la administración pública, con el detalle de aquellas razones fácticas y jurídicas que les sirven de basamento, permitiéndose de ese modo la imparcialidad y la transparencia de las decisiones adoptadas por las autoridades, y desterrando la opacidad, arbitrariedad y corrupción estatal, contraria a los principios, mandatos y reglas que fundan la función pública.

El Perú es un país que ha declarado en su Constitución su firme vocación democrática, es por ello que requiere ineludiblemente reconocer, respetar y promover el derecho de las personas a obtener información pública, haciendo realidad un país que consienta vivir en la 'Cultura de la Transparencia'. Esta labor como ha quedado dicho, es de enorme trascendencia para la Defensoría del Pueblo, por lo que a través de sus competencias constitucionales, ha logrado incentivar la creación de la norma de acceso a la información pública, luchando para que la norma se perfile ajustada a la constitución, ha defendido a los ciudadanos en cada uno de las quejas presentadas, capacitó y generó conocimiento entre los funcionarios públicos y la ciudadanía, ha supervisado constantemente el proceso descentralizador en el Perú desde la perspectiva de la transparencia, ha realizado intervenciones jurisdiccionales para proteger el derecho ciudadano y se ha pronunciado a través de informes defensoriales.

## IV Bibliografía

ACKERMAN J. – SANDOVAL I., “Leyes de acceso a la información en el mundo”, Cuaderno de transparencia 07, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México DF, 2005.

COTINO, L., *Teoría y realidad de la transparencia pública en Europa*, 2003, p. 8. [publicación electrónica]

[http://www.cotino.net/web/cotino\\_org/publicaciones/DEFINITIVO.PDF](http://www.cotino.net/web/cotino_org/publicaciones/DEFINITIVO.PDF)

DARBISHIRE, H., “El Derecho a la Información en América Latina”, *Anuario de Derechos Humanos*, Revista Nro. 2, Junio 2006 Universidad de Chile, Facultad de Derecho, Centro de Derechos Humanos.

FERNANDEZ, S., *El Derecho de Acceso a la Información a los Documentos Administrativos*, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, Madrid 1997.

HAKANSSON, C., *Curso de Derecho Constitucional*, Palestra Editores, Lima 2009.

KANT, I., *Sobre la paz perpetua*, 6ª ed., trad. de Joaquín Abellán, presentación de Antonio Truyol y Serra, Tecnos, Madrid, 1998.

LAUZÁN, S. – TORO, C., “Anti-corrupción: actualizando los desafíos Informe de la Segunda Reunión de Especialistas en Transparencia en América Latina” Santiago, noviembre 2009.

MENDEL, T., “Consideraciones sobre el estado de las cosas a nivel mundial en materia de acceso a la información”, *Revista Derecho Comparado de la Información*, Nro. 8, 2006, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

MESTRE, J., *El Derecho de Acceso a Archivos y Registros Administrativos: Análisis del artículo 105.b de la Constitución*, Segunda Edición Ampliada, Editorial Civitas, 1998.

VILLANUEVA, E., *Derecho de Acceso a la Información Pública y Ética Periodística*, Instituto Prensa y Libertad, Editora Intercontinental, Asunción 2004.

### *Documentos consultados*

Cuarto Reporte y Balance Anual 2009 de la Supervisión de los Portales de Transparencia de los Gobiernos Regionales y de las Municipalidades Provinciales ubicadas en capitales de departamento.

Declaración Conjunta 2004, El Relator Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y Expresión, el Representante de la Organización para la Seguridad y

Cooperación en Europa para la Libertad de los Medios de Comunicación y el Relator Especial de la OEA para la Libertad de Expresión.

El Amicus Curiae: ¿qué es y para qué sirve? Jurisprudencia y labor de la Defensoría del Pueblo Serie Documentos Defensoriales - Documento 08, Octubre 2009.

El Derecho de Acceso a la Información: Normativa, Jurisprudencia y labor de la Defensoría del Pueblo, Serie de Documentos Defensoriales, Documento Nro. 09, Nov. 2009.

Informe del Defensor del Pueblo del Perú ante el Congreso de la República 1998.

Informe Defensorial 096, Balance a Dos Años de la vigencia de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Informe Defensorial 109, Propuestas básicas de la Defensoría del Pueblo para la reforma de la Justicia en el Perú. Generando consensos sobre qué se debe reformar, quiénes se encargarán de hacerlo y cómo lo harán.

Informe Defensorial 142, Fortalecimiento de la Policía Nacional del Perú: Cinco áreas de atención urgente Informe Defensorial 142 "Fortalecimiento de la Policía Nacional del Perú: Cinco áreas de atención urgente.

Informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión. E/CN.4/2000/63. 18 de enero de 2000.

Informe Anual 2003, Relatoría para la Libertad de Expresión.

Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe de la Relatoría Especial para la Libertad De Expresión.

Open Society Justice Initiative, Transparencia y Silencio, Encuesta sobre Leyes y Prácticas del Acceso a la Información en Catorce Países, 2006.

Ocho años de Procesos Constitucionales en el Perú. Los Aportes de la Defensoría del Pueblo 1996-2004, Defensoría del Pueblo, Adjuntía de Asuntos Constitucionales, Diciembre 2004.

### *Jurisprudencia*

Exp. 1071-98-HD/TC., de 02 de junio de 1999.

Exp. 0008-2003-AI/TC, de 11 de noviembre de 2003.

Exp. 1797-2002-HD/TC, de 29 de enero de 2003.

Exp. 1219-2003-HD/TC, de 21 de enero de 2004.

Exp. 2488-2002-HC/TC, de 18 de marzo de 2004.

Exp. 2579-2003-HD/TC, de 16 de abril de 2004.  
Exp. 3278-2003-HD/TC, de 21 de septiembre de 2004.  
Exp. 0959-2004-HD/TC, de 16 de agosto de 2005.  
Exp. 4468-2006-HD/TC, de 22 de marzo de 2007.  
Exp. 6089-2006-PA/TC, de 06 de abril de 2007.  
Exp. 1912-2007-HD/TC, de 13 de noviembre de 2007.  
Exp. 5812-2006-HD/TC, de 18 de abril 2007  
Exp. 9125-2006-HD/TC, 09 de enero de 2007.  
Exp. 2003-01219-0-1903-JR-CI-02, de 20 de mayo de 2004.  
Exp. 2003-2675-251508-JC01-0.  
POMC Exp. 2008-00247-01, FJ 4 a)  
Sentencia T-705/07 F.J. 05 (Cita a la C-641/02)  
Sentencia T-686/07, F.J. 23.6  
STC 136/1989, de 09 de julio de 1989, F.J. 02.  
Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile, Sentencia del 19 de septiembre de 2006.