

**Pontificia Universidad Católica del
Perú Facultad de Derecho**



**Programa de Segunda Especialidad en Derechos Fundamentales y
Constitucionalismo en América Latina**

**“Propuesta hacia la mayor publicidad de las declaraciones juradas de ingresos
bienes y rentas de los funcionarios y servidores públicos como mecanismo de
prevención de la corrupción”**

**Trabajo Académico para optar el título de Segunda Especialidad en Derechos
Fundamentales y Constitucionalismo en América Latina**

AUTOR

Alexandra Natali MIRANDA NUÑEZ

ASESOR:

Noemí Cecilia ANCÍ PAREDES

CÓDIGO DEL ALUMNO:

20081088

2019

RESUMEN

Ante los hechos de corrupción suscitados en nuestro país, se impone la obligación a los entes públicos como a la sociedad en general de prevenir y detectar indicios de corrupción en la Administración Pública. En tal sentido, las declaraciones juradas de ingresos, bienes y rentas de los funcionarios y servidores públicos constituyen un importante mecanismo de prevención que permite detectar si el funcionario público ha utilizado de manera ilícita los recursos estatales. De conformidad al mandato constitucional que contempla la obligación de realizar declaración jurada, éstas deben publicarse periódicamente en el diario de mayor difusión. No obstante, hoy en día no es posible acceder a dicha declaración en su integridad por considerarse que la información declarada se encuentra exceptuada del derecho de acceso a la información pública, en la medida que con su divulgación se estaría afectando el derecho a la intimidad del funcionario. En ese sentido, se postula que dicha restricción obstaculiza, de manera ilegítima, el derecho fundamental al acceso a la información pública, así como el derecho de fiscalizar la gestión pública de las autoridades. De ahí que, de la interpretación de los objetivos perseguidos mediante la publicidad de las declaraciones juradas, tales como la vigencia del derecho de acceso a la información pública y la lucha contra la corrupción, se defiende la tesis que la información declarada debe encontrarse de manera accesible y completa.

ÍNDICE

I. Introducción	4
II. El mandato constitucional para los funcionarios públicos de declarar sus ingresos, bienes y rentas	5
1. La publicidad de las declaraciones juradas en garantía del principio de transparencia y del derecho de acceso a la información pública	6
2. El derecho a la intimidad como excepción al derecho de acceso a la información pública	9
III. La Ley N° 30161- Ley de presentación de declaraciones juradas de ingresos, bienes y rentas y la restricción ilegítima al derecho de acceso a la información pública y al principio de publicidad	14
IV. Análisis de la posición restrictiva del Tribunal Constitucional y propuesta hacia una mayor protección del derecho de acceso a la información pública	16
1. Análisis a partir de las disposiciones internacionales de derechos humanos	21
2. La lucha contra la corrupción como política institucional	24
V. Conclusiones	28
VI. Bibliografía	30

I. INTRODUCCIÓN

Los grandes problemas que aquejan a la población en la actualidad no se encuentran circunscritas a la delincuencia e inseguridad ciudadana, los hechos de corrupción revelados en los últimos años han cobrado protagonismo y la necesidad de reformas institucionales para su prevención y sanción. Esta ardua tarea no solo impone acciones concretas por parte de los organismos estatales, sino de la sociedad civil en su conjunto que deberá controlar y supervisar la gestión de la Administración Pública. Para dicho fin, debemos contar con herramientas eficaces que permitan que todos puedan conocer e informarse de las actividades que realizan nuestros funcionarios y servidores públicos.

En tal contexto, uno de los principales mecanismos de prevención está dado por las declaraciones juradas de ingresos, bienes y rentas de los funcionarios y servidores públicos, las que en términos constitucionales, deben ser presentadas al inicio, durante y al término del cargo público y deben ser publicadas en el diario El Peruano. Las declaraciones juradas permiten advertir si el funcionario o servidor público ha incurrido en el delito de enriquecimiento ilícito. En efecto, se podrá advertir si se incurre en dicho ilícito gracias a la supervisión de la Contraloría General de la República y la fiscalización ciudadana, a través del acceso íntegro a las declaraciones juradas.

En las siguientes páginas pretendo determinar que la actual regulación de las declaraciones juradas restringe ilegítimamente el derecho de acceso a la información pública como mecanismo que promueve la transparencia en la Administración Pública y previene la corrupción.

Para tal efecto, se abordará el deber constitucional de presentar declaración jurada, su relación con el derecho de acceso a la información pública y el principio de transparencia; la jurisprudencia constitucional en la materia y los instrumentos internacionales empleados en la interpretación del derecho de acceso a la información y en el marco de la lucha contra la corrupción. Finalmente, se expondrá la política pública nacional emprendida a partir de la aprobación del Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción del 2018-2021.

II. EL MANDATO CONSTITUCIONAL PARA LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS DE DECLARAR SUS INGRESOS, BIENES Y RENTAS

La Carta Constitucional contempla en sus artículos 40 y 41 la obligatoriedad de presentación de declaración jurada de ingresos, bienes y rentas que perciben los funcionarios y servidores públicos que señale la ley, estableciéndose que dicha declaración debe ser publicada en el diario oficial de mayor circulación en la forma y condiciones que señale la ley en la materia.

Mediante estas disposiciones nuestro Constituyente estableció como obligación para los funcionarios y servidores el declarar su información patrimonial, en la medida que al ejercer cargos públicos deben rendir cuenta de sus actos ante las autoridades correspondientes y ante la ciudadanía en general.

En ese escenario, toda persona interesada en la manera como se maneja la *res publica*, particularmente el modo en que se manejan los recursos (provengan del presupuesto público o no), puede acceder a las declaraciones juradas, de conformidad con el derecho fundamental al acceso a la información pública consagrado el artículo 2, numeral 5 de nuestra carta constitucional.

Las declaraciones juradas, como manifiesta Castañeda (2016: 449), son un “mecanismo de control que actúa previniendo y generando elementos probatorios sobre posibles actos de enriquecimiento indebido y conflictos de intereses de los agentes estatales”. En tanto mecanismo de control, es importante que la población pueda tener conocimiento de ella y así advertir actos contrarios a una gestión pública transparente.

Resulta importante señalar que una sociedad democrática como la nuestra, tiene como garantía institucional la participación política de la ciudadanía en los asuntos de interés público, para lo cual es fundamental que las personas puedan informarse de la actuación de sus representantes y de esa forma controlar la gestión pública. En este sentido, la transparencia y publicidad en la Administración Pública resulta indispensable para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública como mecanismo de participación y fiscalización.

En efecto, siguiendo a Guzmán Napurí (913-914), de acuerdo al sujeto que ejerce el control de la Administración Pública puede realizarse una clasificación entre control social (sociedad civil, partidos políticos), político (Congreso), jurisdiccional (Poder Judicial, Tribunal Constitucional) o administrativo (Contraloría General, Defensoría del Pueblo). Por ello, cuando la Constitución señala la obligatoriedad de realizar la publicación de las declaraciones juradas, es por la necesidad de que la sociedad pueda ejercer control sobre ellas.

1. La publicidad de las declaraciones juradas en garantía del principio de transparencia y del derecho de acceso a la información pública

Los pilares en los que se fundamenta un Estado Constitucional de Derecho son el reconocimiento y garantía de los derechos fundamentales, la división de poderes y la sujeción de los poderes públicos y privados a la Constitución como norma suprema y fundamental del ordenamiento jurídico. La Constitución se construye sobre el paradigma de valores y principios que irradian a todo el orden jurídico (Landa 2013: 14-15).

Un régimen democrático posibilita que los valores y principios que la Constitución proclama puedan garantizarse. En particular, la publicidad de las declaraciones juradas por parte de los funcionarios públicos posibilita que sus actuaciones estatales sean conducidas de manera transparente, en tanto que la ciudadanía podría acceder a ellas y advertir indicios de corrupción.

En este sentido, el acceso a la información de las declaraciones juradas coadyuva a la adecuada fiscalización y control en las actuaciones de las autoridades estatales, y desmotiva los actos de corrupción que hoy en día aquejan considerablemente a la institución pública.

Al respecto, el Tribunal Constitucional ha manifestado:

El derecho de acceso a la información tiene una dimensión colectiva, ya que garantiza el derecho de todas las personas de recibir la información necesaria y oportuna, a fin de que

pueda formarse una opinión pública, libre e informada, presupuesto de una sociedad auténticamente democrática.

Desde este punto de vista, 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 (...)¹.

Es importante mencionar que el derecho de acceso a la información pública se fundamenta en los principios de publicidad y transparencia. A partir del principio de publicidad se presume que toda la información producida por las entidades estatales es pública, salvo las excepciones señaladas en la Constitución y en la ley que la desarrolla, pues en la medida que se posibilite acceder a la información de interés público se permite el desarrollo de una opinión pública verdaderamente libre que pueda fiscalizar la conducta de los gobernantes².

Respecto al principio de transparencia, se coadyuva por medio de ella a combatir los índices de corrupción en el Estado y, al mismo tiempo, ésta constituye una herramienta efectiva contra la impunidad del poder, permitiendo que el pueblo tenga acceso a la forma cómo se ejerce la delegación del poder. No obstante, el principio de transparencia no agota aquí sus contenidos, pues también impone una serie de obligaciones a los entes públicos, no solo con relación a la información, sino en la práctica de la gestión pública en general. Así, por ejemplo, se ha sostenido que no cualquier información crea transparencia en el ejercicio del poder público, sino aquella que sea oportuna y confiable para el ciudadano³.

En atención a ello, la Defensoría del Pueblo (2011: 23) ha señalado que en un Estado democrático se debe poner a disposición de la ciudadanía los datos relacionados con la

¹ Sentencia del Tribunal Constitucional emitida el 29 de enero de 2003, recaída en el Expediente N° 1797-2002-PHD/TC, sobre acción de hábeas data interpuesta por don Wilo Rodríguez Gutiérrez contra el ex Presidente, doctor Valentín Paniagua Corazao. Fundamento 11.

² Cfr. STC N° 04530-2016-PHD/TC; STC N° 02213-2012-PHD/TC, fundamento 7; STC N° 02814-2008-PHD/TC, fundamento 8.

³ Cfr. STC N° 05168-2011-PHD/TC; STC N° 00566-2010-PHD/TC; STC N° 06070-2009-PHD/TC.

gestión pública y de esta forma combatir la corrupción al erradicar “el secretismo” y promover una “cultura de transparencia”.

De acuerdo a una encuesta de percepción de la corrupción a nivel mundial, realizada en el año 2018, el Perú obtuvo una puntuación de ICP de 35, posicionándose en el puesto 105 de 180 países (Transparency International). Para esta encuesta la puntuación de 100 indica una percepción de ausencia de corrupción, mientras que la puntuación más cercana a 0 indica una percepción de muy corrupto. En términos similares, el INEI (2017) a partir de los resultados del Módulo Gobernabilidad, Democracia y Transparencia, realizado en la Encuesta Nacional de Hogares, señaló que el 48.1 % de la población opinó que la corrupción era el principal problema que afectaba al país, seguido por la delincuencia con 44.5%.

Todo ello da cuenta que resulta esencial que la administración pública sea transparente en sus actuaciones, lo que redundará en una adecuada lucha contra la corrupción, objetivo que nuestro Estado está llamado a conseguir y que ha sido reconocido por el Tribunal Constitucional:

El proceso de lucha contra cualquier forma de corrupción -tanto aquéllas vinculada al aparato estatal como las que coexisten en el ámbito de la sociedad civil- obliga a los clásicos poderes del Estado, a los cuales se suma el Tribunal Constitucional en el cumplimiento del deber de la jurisdicción constitucional concentrada y difusa, tomar medidas constitucionales concretas a fin de fortalecer las instituciones democráticas, evitando con ello, un directo atentando contra el Estado social y democrático de Derecho, así como contra el desarrollo integral del país⁴.

Cabe mencionar que el derecho de acceso a la información pública es concebido como un derecho preferido, puesto que se posibilita la formación de una opinión pública libre y se enriquece el debate público – presupuestos de una sociedad democrática – su ejercicio no puede ser ilimitado⁵.

⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional emitida el 29 de agosto de 2007, recaída en el Expediente N° 0009-2007-PI/TC y 0010-PI/TC (Acumulados), Fundamento N° 55.

⁵ Cfr. STC N° 1797-2002-PHD/TC; STC N° 1219-2003-HD; STC N° 04530-2016-PHD/TC.

En efecto, los derechos fundamentales no son derechos ilimitados ni absolutos, por lo que pueden ser plausibles de restricciones en favor del goce de otros derechos fundamentales o bienes y valores constitucionales especialmente protegidos.

El derecho de acceso a la información pública, conforme a lo contemplado en la Constitución, estará sujeto a límites cuando se afecte la intimidad personal y las que expresamente se excluyan por ley o por razones de seguridad nacional. Sobre el particular, el T.U.O. de la Ley N° 27806- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LTAIP) ha desarrollado las excepciones al derecho, en los artículos 15 (información que afecte la seguridad nacional en el ámbito externo, planes de defensa nacional e inteligencia), 16 (información que afecte la seguridad nacional en el ámbito interno, negociaciones internacionales) y 17 (derecho a la intimidad, secreto bancario y tributario).

Es importante mencionar que el artículo 18 de la mencionada Ley dispone que las excepciones al derecho a la información son taxativas, en la medida que sólo pueden fundamentarse en los supuestos previstos en los artículos 15, 16 y 17. Se señala, además, que su interpretación deberá ser restrictiva.

2. El derecho a la intimidad como excepción al derecho de acceso a la información pública

Uno de los supuestos de restricción al acceso a la información pública la constituye aquella información protegida por el derecho a la intimidad, como se desprende del artículo 2, 5 de la Constitución.

Siguiendo a Morales Godo (1995: 109-114) el derecho a la vida privada comprende el derecho a la intimidad, en relación de género a especie. En consecuencia, no todo lo que corresponde a nuestra vida privada es íntimo, pero todo lo íntimo es privado. Si bien la vida privada o intimidad no está perfectamente delimitada, existen tres aspectos que integran la noción de vida privada:

1. La Tranquilidad: Es el derecho que tiene toda persona a ser dejado en soledad (the right to be alone), en el sentido negativo de protección contra la intromisión resguardando la soledad.
2. La Autonomía: relacionada a la libertad inherente al ser humano de tomar sus propias decisiones, sin interferencias directas o indirectas.
3. El Control de información: Tener la posibilidad de mantener ocultos algunos aspectos de nuestra vida privada y la posibilidad de controlar el manejo y circulación de la información cuando ha sido confiada a un tercero.

Nuestra Constitución recoge el derecho a la intimidad en el artículo 2, numeral 7 al contemplar que toda persona tiene derecho a la intimidad personal y familiar. Asimismo, en los instrumentos internacionales de derechos humanos como la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana de Derechos Humanos – en similares términos – contemplan que nadie deberá ser objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, domicilio o correspondencia y que toda persona tiene derecho a la protección contra tales injerencias o ataques.

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado en cuanto al contenido protegido del derecho a la intimidad, señalando que en su dimensión negativa implica impedir que terceros puedan acceder a determinados contenidos que la propia persona desea resguardar; en su dimensión positiva se exige que el Estado adopte las medidas que sean indispensables para su adecuada tutela, lo que implica la posibilidad del titular de la información de poder resguardarla frente a las acciones de terceros, incluso del propio Estado⁶.

Ni en nuestro ordenamiento jurídico ni en la doctrina se tiene un concepto unívoco de lo que se entiende por derecho a la intimidad; no obstante, de acuerdo a Eguiguren (2004: 116) se acepta que éste comprende (aunque no de manera taxativa) aspectos vinculados a la sexualidad, la vida conyugal, la procreación, las relaciones sentimentales, relaciones paterno-filiales y familiares, salud y enfermedades, recuerdos personales, hechos traumáticos, preferencias y hábitos privados, las aficiones y temores.

⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional emitida el 04 de marzo de 2016, recaída en el Expediente N° 0009-2014-PI/TC, fundamentos 6 y 8.

En este aspecto, el máximo intérprete constitucional ha señalado:

El derecho a la intimidad, considerado como el derecho a un espacio íntimo casi infranqueable; o el derecho a la vida privada, considerado como el derecho a un espacio más amplio de actuaciones reservadas o excluidas de intromisiones externas, tiene su fundamento en el derecho al libre desarrollo de la personalidad (derecho que el Tribunal Constitucional ha considerado incorporado en el artículo 2, inciso 1, de la Constitución, y que permite el ejercicio de la autonomía moral del ser humano, STC 0032-2010-PI/TC fundamento 22). Y es que este espacio íntimo permite que la persona forje su personalidad, sus convicciones más íntimas, sus gustos, sus manías, placeres y fobias en libertad. También permite que pueda desarrollar sus afectos, su familia, sus vínculos sociales más cercanos, sus desencuentros y sus emociones en libertad. En el caso del espacio proporcionado por la vida privada, permite el sujeto lleve a cabo, con un margen de libertad razonable, sus demás relaciones sociales, profesionales, actividad financiera, etc. lejos de la mirada inquisitoria de la moral social, estos afectos, emociones, conductas y acciones podrán desarrollarse con autenticidad⁷. (subrayado nuestro)

Derecho a la intimidad de los funcionarios públicos

Una cuestión relevante por tratar es el relacionado al derecho a la intimidad de los funcionarios públicos, a efectos de determinar el ámbito de protección de su derecho a la intimidad ante los supuestos de colisión con el derecho de acceso a la información.

En tal sentido, es válido señalar que a pesar de la faceta pública que los funcionarios y servidores públicos ostentan también poseen una esfera privada donde pueden desarrollar libremente su personalidad sin interferencias de terceros. No obstante, al tratarse de personas con relevancia pública, sus acciones están sujetas al escrutinio de la sociedad en general y su derecho a la intimidad puede quedar limitado. Como ha señalado Eguiguren (2004: 125-126)

Los límites de la intimidad y privacidad varían o no tienen igual extensión según que se trate de personas comunes o de quienes -en atención a la función, labor o actividad que

⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional emitida el 10 de marzo de 2016, recaída en el Expediente N° 03485-2012-PA/TC, fundamento 18.

desarrollan- gozan de notoriedad pública, fama o popularidad. Ello determina que la protección frente a la injerencia externa o ante la divulgación de aspectos habitualmente considerados íntimos o privados, será diferente según el rol social o el carácter de la persona involucrada, sin que esto se considere como una forma de discriminación. (...) La prevalencia del derecho a la información y difusión del hecho, en desmedro de su carácter normalmente íntimo o privado, solo resultará justificado cuando tenga directa vinculación o incidencia en las funciones, responsabilidad y actividades que desempeña la persona afectada, así como en interés público del conocimiento de tales hechos o datos por parte de la comunidad.

Por consiguiente, la información relacionada a los funcionarios y servidores públicos, en tanto personas que realizan actividades de interés público, puede ser conocida por los ciudadanos con el fin de transparentar su gestión pública y generar confianza en sus autoridades, presupuestos necesarios en un Estado democrático constitucional de derecho.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que en una sociedad democrática los funcionarios públicos están expuestos a un mayor escrutinio y crítica del público, en tanto que las actividades que realizan son de interés pública. El diferente umbral de protección se justifica porque se han expuesto voluntariamente a un escrutinio más exigente. Sus actividades salen del dominio de la esfera privada para insertarse en la esfera del debate público⁸.

Cabe mencionar que la referencia al interés público exige distinguir entre información relevante para el interés general de la ciudadanía de aquella que desea ser conocida por mera curiosidad. El Tribunal Constitucional manifestó en el Caso Magaly Medina:

No debe confundirse interés del público con mera curiosidad. Es deleznable argumentar que cuando muchas personas quieren saber de algo, se está ante la existencia de un interés del público, si con tal conocimiento tan solo se persigue justificar un malsano fisgoneo.

⁸ Cfr. Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitida el 02 de mayo de 2008, en el Caso Kimel Vs. Argentina, fundamento 86. Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitida el 29 de noviembre de 2011, en el Caso Fontevecchia y D'Amico Vs. Argentina, fundamento 59

Este Colegiado ha reconocido la importancia del derecho a la información, pero en estrecha vinculación con su rol democrático, cosa inexistente cuando se está ante un acto de curiosidad. Lejos de él, su protección debería disminuir. (...)

Por tal razón, cuando una información no cumple un fin democrático y se convierte en un malsano entrometimiento que afecta el derecho a la vida privada de un tercero, el grado de protección del primer derecho fundamental habrá de verse distendido, sobre todo si se afecta la protección de la dignidad de las personas, establecida en el artículo 1 ° de la Constitución⁹.

Como punto adicional, se advierte que cuando el Tribunal se ha pronunciado sobre el derecho a la intimidad, lo ha relacionado con el derecho a la intimidad económica, señalando que mediante éste, se impide que el Estado y los terceros puedan acceder a la información financiera que poseen las personas naturales o jurídicas. Asimismo, ha manifestado que el derecho a la intimidad tiene como atributos el secreto bancario y reserva tributaria, dado que en ambos casos se tutelan aspectos asociados a la vida privada de los ciudadanos. En la medida que la divulgación de esa información puede configurar una “biografía económica” del individuo que pone en riesgo no solo su intimidad sino también otros bienes protegidos como su seguridad e integridad, se ha señalado que la reserva tributaria y el secreto bancario forman parte del contenido constitucionalmente protegido del derecho a la intimidad, y su publicidad, la excepción¹⁰.

Como se advierte, aquella información que se encuentre en el ámbito íntimo económico o patrimonial de los ciudadanos se encontraría protegida por el derecho a la intimidad, y por lo tanto no podría ser de acceso a terceras personas. De ahí que, se argumenta que este tipo de información tendría carácter de información sensible, esto es, información privada de una persona que puede provenir de sus deudas, hipotecas, bancos, impuestos, propiedades (Eto, 2014: 160).

De lo expuesto, si bien al momento de evaluarse una solicitud de información concerniente a un funcionario público, se deberá considerar que la afectación a su derecho a la intimidad podría ser mayor en comparación a un ciudadano que no ejerce función (dado el interés general de por medio), ello no debe significar que la divulgación de la

⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional emitida el 17 de octubre de 2005, recaída en el Expediente N° 6712-2005-HC/TC, fundamento 58.

¹⁰ Cfr. STC N° 0009-2014-PI/TC, fundamento 12; STC N° 02830-2013-PHD/TC, fundamento 7; STC N° 004-2004-AI/TC, fundamentos 34 y 35.

información vulnera directamente el ámbito más íntimo de la vida privada del funcionario público. Es decir, que la información a divulgar no esté referida a datos sensibles del titular de la información (orientación sexual, religión, salud, discapacidad, relaciones familiares, amorosas, etc.).

No obstante, al tratarse de información sensible en materia económica, el derecho a la intimidad de los funcionarios públicos podría verse relativizado en aras de proteger el ejercicio de otros derechos fundamentales y bienes constitucionales, como el derecho de acceso a la información y el rol fiscalizador que poseen los ciudadanos en la lucha contra la corrupción.

Cabe mencionar que no toda información financiera referida a la intimidad económica estaría sujeta a restricción, en tanto que debería existir una amenaza real a la seguridad e integridad del titular de la información. En ese aspecto, se deberá evaluar si la divulgación de las declaraciones juradas implica una injerencia ilegítima en la intimidad del funcionario público.

III. LA LEY N° 30161- LEY DE PRESENTACIÓN DE DECLARACIONES JURADAS DE INGRESOS, BIENES Y RENTAS Y LA RESTRICCIÓN ILEGÍTIMA AL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y AL PRINCIPIO DE PUBLICIDAD

El 27 de enero del 2014 se promulgó la Ley N° 30161 – Ley que regula la presentación de declaración jurada de ingresos, bienes y rentas de los funcionarios y servidores públicos del Estado. Esta Ley tiene por objeto regular la presentación y publicación de las declaraciones juradas de ingresos, bienes y rentas de todo servidor y funcionario que se indique, y conocer su situación y evolución patrimonial y financiera, conforme lo establecido en los artículos 40 y 41 de la Constitución Política del Perú.

De acuerdo con su Segunda Disposición Complementaria, quedará derogada la Ley N° 27482 (Ley que regula la publicación de las declaraciones juradas) y su Reglamento, una vez aprobado el nuevo reglamento. No obstante, a la fecha no se ha cumplido con otorgar

el nuevo reglamento por lo que las disposiciones de la presentación y publicación de las declaraciones juradas (en adelante, DJ) siguen reguladas por los dispositivos anteriores.

Ahora bien, la Ley N° 30161 señala que los obligados a presentar DJ son “los funcionarios públicos, los empleados de confianza y los servidores públicos que perciban ingresos mensuales provenientes del Estado, independientemente de su régimen laboral o contractual”. Esta disposición amplía a los sujetos obligados a declarar con relación a la ley anterior, la cual señalaba taxativamente a los sujetos obligados.

Respecto al contenido de las DJ, se dispone que se declararán todos los ingresos, bienes, rentas, ahorros, inversiones, acreencias, pasivos, derechos, participaciones propias del declarante y comunes del matrimonio, siempre que el régimen patrimonial sea el de sociedad de gananciales. Asimismo, dicha obligación también recae sobre la unión de hecho constituida conforme al Código Civil.

Otras innovaciones que ofrece la nueva ley de DJ están referidas a la disposición expresa de fiscalización por parte de la Contraloría General de la República y el establecimiento de un régimen de sanciones administrativas, las que comprenden reducciones del 10% o 20% del ingreso mensual, suspensión temporal en el ejercicio de las funciones, destitución, despido e inhabilitación para laborar o contratar con el Estado por cinco años, de acuerdo a la gravedad de la falta.

Si bien la Ley tiene aciertos como los señalados, también tiene puntos criticables. En particular, los artículos 8 y 9 de la nueva Ley:

“Artículo 8. Recepción, registro y archivo de la declaración jurada

(...)

Esta declaración jurada es considerada instrumento público y, por el carácter de la información confidencial que contiene, queda sujeta a las excepciones establecidas en la Constitución Política del Perú, el Texto Único Ordenado de la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y la normativa vinculante.”

“Artículo 9. Presentación y publicación de la declaración jurada

(...)

El director general de administración, o el director de la dependencia que haga sus veces en la entidad, es el responsable de publicar en el portal institucional de la entidad correspondiente las declaraciones juradas presentadas por los obligados, de acuerdo con la sección pública del formato único que para dicho efecto se apruebe. Asimismo, la Contraloría General de la República publica en su página web la sección pública del formato de declaración jurada presentada por el obligado, según corresponda.

Además, las declaraciones juradas presentadas por funcionarios públicos y empleados de confianza, conforme a la clasificación establecida en el artículo 4 de la Ley 28175, se publican en el diario oficial El Peruano, de acuerdo con la sección pública que contiene el formato único de declaración jurada.

La publicación de las declaraciones juradas debe realizarse dentro de los plazos que establezca el reglamento.”

Conforme al artículo 8 citado, se presume el carácter confidencial de la información declarada, la misma que se encontraría sujeta a las excepciones del T.U.O. de la LTAIP, con lo cual se invierte la presunción de publicidad de la información que posee la Administración Pública.

En esa línea, el artículo 9 dispone que solo se publicará en el portal institucional de la entidad correspondiente y en el portal institucional de la Contraloría General la sección pública del formato de DJ, de acuerdo a lo consignado en el formato único que apruebe la Presidencia del Consejo de Ministros a propuesta de la Contraloría General (artículo 4 de la Ley). El formato único que se aprobaría podría tener mayores restricciones que su antecesora, en la medida que se ha postulado como regla general la confidencialidad de las DJ antes que su publicidad.

Frente a ello cabría preguntarse si estas disposiciones atentan contra los artículos 40 y 41 de la Constitución y el derecho al acceso a la información pública. Antes de dar respuesta a estas interrogantes pasaremos a revisar brevemente la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y la postura que ha adoptado en la materia.

IV. ANÁLISIS DE LA POSICIÓN RESTRICTIVA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y PROPUESTA HACIA UNA MAYOR PROTECCIÓN DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Nuestro supremo intérprete ha tenido ocasión de pronunciarse en relación al derecho de acceso a la información pública de las DJ, en específico, al solicitarse acceso al contenido de la sección confidencial que formaba parte del formato único aprobado por el Reglamento de la derogada Ley N° 27482 (Decreto Supremo N° 080-2001-PCM).

En la sentencia recaída en el Expediente N° 9944-2005-HD/TC, promovida por don Javier Casas Chardón contra el Ministerio de Defensa, se solicitaron copias de la sección primera de las declaraciones juradas de ingresos, bienes y rentas presentadas por los ministros y viceministros de dicho sector, el Tribunal declaró infundada la demanda tras considerar que entregar dicha sección afectaría el derecho a la intimidad personal y familiar de los funcionarios públicos.

Posteriormente, en el Expediente N° 4407-2007-HD/TC, interpuesta también por don Javier Casas Chardón contra el Ministerio de Transporte y Comunicaciones, el Tribunal modificó su posición al señalar que solo ciertos rubros de la sección primera tenían carácter confidencial. Así, distinguió entre la información correspondiente a los ingresos provenientes del sector público y los bienes registrables, por un lado, y la información correspondiente a los bienes no registrables, ingresos provenientes del sector privado e información financiera, por el otro. Advirtiendo que, en el primer caso la información se encontraría de forma accesible en bases de datos públicas, mientras que en el segundo, se estaría interviniendo en el derecho a la intimidad.

En esta sentencia el Colegiado sometió al test de proporcionalidad la restricción al derecho a la vida privada, concluyendo que si bien la limitación resultaba idónea para alcanzar fines como la transparencia de la gestión pública y la lucha contra la corrupción; la medida no superaría el requisito de necesidad, puesto que el objetivo de prevenir la corrupción en la Administración Pública era función de la Contraloría General como ente encargado del control de la transparencia en la gestión pública. Por consiguiente, sostuvo que al remitirse las declaraciones juradas en su integridad a la Contraloría General no sería necesaria la difusión detallada de la sección primera, máxime si la ciudadanía advirtiese la existencia de alguna irregularidad o indicio de malversación mediante el

acceso a la sección segunda de las declaraciones juradas, al encontrarse la información de la sección primera en términos globales¹¹.

El Tribunal señaló como argumento adicional para denegar la información, el alto grado de criminalidad existente en el país. En ese sentido, manifestó que, de los datos arrojados del Anuario Estadístico Policial del año 2006, se deduce que existiría un grave riesgo para la integridad, seguridad y propiedad de los funcionarios y servidores públicos al colocar a disposición de cualquier persona información detallada de sus ingresos, bienes y rentas¹².

El criterio establecido por el Colegiado continuó presente en el Expediente N° 3769-2012-HD/TC, por el cual se solicitó las declaraciones juradas del ex presidente Alan García Perez. El Tribunal señaló que otorgar información tan detallada del funcionario y su cónyuge, se distanciaría del interés público para pasar al ámbito de la mera curiosidad¹³. En ese sentido, declaró que la información referida a los bienes no registrables, ingresos provenientes del sector privado y los instrumentos financieros del ex presidente, no eran de acceso público.

Esta sentencia fue la última en la que el Tribunal tuvo oportunidad de pronunciarse sobre el tema que nos convoca, y si bien su decisión no es precedente vinculante sirve como criterio interpretativo para todos los operadores de justicia, como se desprende del artículo VI del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional.

En este escenario, el legislador siguiendo el criterio interpretativo del Tribunal e incluso ampliándolo a favor de la protección del derecho a la intimidad de los funcionarios y servidores públicos, promulgó la nueva ley de declaraciones juradas, Ley N° 30161.

La posición jurisprudencial del Tribunal Constitucional no se encuentra exenta de críticas, son varios autores que han postulado que conferir carácter confidencial a los bienes no registrables, ingresos provenientes del sector privado e información financiera vulnera el

¹¹ Cfr. Sentencia del Tribunal Constitucional emitida el 14 de setiembre de 2007, recaída en el Expediente N° 4407-2007-PHD/TC. Fundamentos 24, 33 y 34.

¹² Cfr. Sentencia del Tribunal Constitucional emitida el 14 de setiembre de 2007, recaída en el Expediente N° 4407-2007-PHD/TC. Fundamento 36.

¹³ ¹³ Cfr. Sentencia del Tribunal Constitucional emitida el 28 de mayo de 2012, recaída en el Expediente N° 3769-2012-PHD/TC. Fundamento 8.

derecho de acceso a la información pública, la lucha contra la corrupción y la transparencia en las actuaciones del Estado.

Luna Cervantes (2016: 216) manifiesta que

La jurisprudencia del TC, a la fecha, es reaccionaria, en el sentido que tiende a oponerse a cualquier innovación interpretativa, acorde con las exigencias contemporáneas de lucha contra la corrupción, respecto a la configuración del contenido del derecho a la intimidad personal y vida privada de los funcionarios y servidores públicos declarada en la sección primera, puesto que dicha información en su integridad es presentada y supervisada por la Contraloría General de la República. (...) No parece existir voluntad política para aprobar un régimen legal de DJ que facilite y promueva la vigilancia ciudadana.

En efecto, resulta evidente que el razonamiento adoptado por nuestro Tribunal no toma en consideración que la población en general también tiene el deber de proteger los intereses nacionales, así como el derecho a conocer y supervisar la gestión pública de sus autoridades, máxime al encontrarnos en un contexto de lucha contra la corrupción que compromete a los ciudadanos, órganos legislativos, jurisdiccionales y administrativos.

En particular, el control gubernamental por parte de la sociedad civil es presupuesto esencial en un Estado democrático y así ha sido comprendido también por nuestro Tribunal:

Uno de los elementos esenciales del Estado Social y Democrático de Derecho es la capacidad fiscalizadora por parte de la población, a fin de controlar a los funcionarios y servidores públicos. Esta idea central o nuclear del sistema democrático viene necesariamente aparejada con el principio de publicidad (...). Como ya se dijo en la STC 04912-2008-HD/TC, el tener acceso a los datos relativos al manejo de la *res pública* resulta esencial para que exista una opinión pública verdaderamente libre que pueda fiscalizar adecuadamente la conducta de los gobernantes¹⁴.

Resulta, entonces, contradictorio que nuestro Tribunal no haya considerado que la labor fiscalizadora no sólo corresponde a la Contraloría sino también a la población en general.

¹⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional emitida el 11 de julio del 2013, recaída en el Expediente N° 02213-2012-PHD/TC. Fundamento 7.

Siguiendo su línea argumentativa esta capacidad fiscalizadora estaría satisfecha con la sola publicación de la sección segunda, puesto que los conceptos declarados se encontrarían en términos globales.

Esta afirmación no sería correcta, dado que la sección segunda no permite detectar si el funcionario posee bienes e ingresos que hayan sido financiados con lo declarado, es decir, la información resultaría insuficiente para advertir si su nivel de vida es desproporcionado en relación con sus bienes, ingresos y rentas. Sumado a ello, el contar tan sólo con la sección segunda, no podría bastar para determinar si se omitió o no declarar algún bien (Castañeda, 2014: 455).

Asimismo, el Tribunal ha entendido que conocer información financiera tan detallada del funcionario público se distanciaría del interés público y constituiría una mera curiosidad. Así las cosas, conforme al Tribunal los ciudadanos no podríamos acceder a información de relevancia pública, como las DJ, por considerar que con ello satisfacemos nuestra curiosidad. Sostener esto deslegitimaría que la población pueda verificar si los responsables de la gestión pública están actuando honestamente y con probidad mediante el acceso a su evolución patrimonial al inicio, durante y al finalizar el cargo público. De ahí que, las cuestiones de interés público encuentran su fundamento en los valores democráticos que se buscan promover¹⁵, como son la transparencia en la gestión pública y la vigilancia ciudadana.

A nivel legislativo, por otro lado, no se ha enmendado la plana con respecto a la información que debe publicarse. Nótese que, si bien se han ampliado los sujetos obligados a declarar, así como la información que debe declararse (bienes, rentas, ingresos y participaciones del declarante, y de su cónyuge o conviviente reconocido como unión de hecho), la fiscalización de la totalidad de lo declarado recae en la Contraloría General. Efectivamente, la Ley N° 30161 establece que las DJ son confidenciales y se encuentran sujetas al régimen de excepciones de la LTAIP, con lo cual se está excluyendo (preliminarmente) a los ciudadanos del control patrimonial.

¹⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional emitida el 10 de marzo del 2016 recaída en el Expediente N° 03485-2012-PA/TC. Fundamento 24.

Aunque no puede sostenerse que se ha vaciado de contenido la obligación de presentar y publicar las DJ conforme al mandato constitucional de los artículos 40 y 41, sí es posible afirmar que el legislador ha omitido regular aspectos importantes que la Constitución le imponía, delegando al Ejecutivo que reglamente la forma en que se declarará y el contenido que será de acceso público.

1. Análisis a partir de las disposiciones internacionales de derechos humanos y jurisprudencia internacional

Al evaluarse la legitimidad de lo dispuesto en la ley de DJ, debe remitirse también a los instrumentos internacionales adoptados por nuestro país, las decisiones de los tribunales supranacionales y las recomendaciones realizadas a nivel internacional en relación con el derecho de acceso a la información pública y la lucha anticorrupción, como se desprende de la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Carta Constitucional y el artículo V del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha mencionado que de la lectura del artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José) se desprende el derecho de acceso a la información. Así, en el Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile¹⁶ manifestó que su contenido supone el derecho a solicitar la información que se encuentre en control del Estado y la obligación de la entidad estatal de suministrarla, sin necesidad de sustentar el motivo del pedido:

77. En lo que respecta a los hechos del presente caso, la Corte estima que el artículo 13 de la Convención, al estipular expresamente los derechos a “buscar” y a “recibir” “informaciones”, protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención. Consecuentemente, dicho artículo ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocer esa información o reciba una respuesta fundamentada cuando por algún motivo permitido por la Convención el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto. Dicha información debe ser entregada sin

¹⁶ Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitida el 19 de septiembre de 2006, en el Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile.

necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción. Su entrega a una persona puede permitir a su vez que ésta circule en la sociedad de manera que pueda conocerla, acceder a ella y valorarla. De esta forma, el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión contempla la protección del derecho de acceso a la información bajo el control del Estado (...).

En esta sentencia, la Corte también se pronunció respecto al principio de máxima divulgación, manifestando que “en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones. Corresponde al Estado demostrar que al establecer restricciones al acceso a la información bajo su control ha cumplido con los anteriores requisitos”¹⁷.

En el año 2000, con la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión se reconoce expresamente el derecho de acceso a la información al desarrollarlo de manera independiente en virtud del artículo 13 del Pacto de San José:

Artículo 4.- El acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho. Este principio sólo admite limitaciones excepcionales que deben estar establecidas previamente por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas.

Asimismo, nuestro país al encontrarse obligado— como Estado parte — a la aplicación de las Cartas Constitutivas de la Organización de Estados Americanos – OEA, le es aplicable la Carta Democrática Interamericana. En virtud a ella, se contempla que todos los pueblos de América Latina tienen derecho a la democracia y los gobiernos, el deber de promoverla y defenderla. La democracia es representativa y fundamento del estado de derecho y los regímenes constitucionales, señalándose en su artículo 4 que “son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa.”

¹⁷ Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitida el 19 de septiembre de 2006, en el Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fundamento 92 y 93.

Respecto a las recomendaciones internacionales en la materia, si bien no son vinculantes, son empleadas como criterios de interpretación de los derechos fundamentales. De manera particular, en lo correspondiente a las restricciones al derecho de acceso a la información, la Ley Modelo Interamericana de Acceso a la Información (2011) señala que:

IV. EXCEPCIONES - Excepciones a la divulgación

40. Las autoridades públicas pueden rechazar el acceso a la información únicamente bajo las siguientes circunstancias, cuando sean legítimas y estrictamente necesarias en una sociedad democrática, basándose en los estándares y jurisprudencia del sistema interamericano:

a) Cuando el acceso dañare los siguientes intereses privados:

1. el derecho a la privacidad, incluyendo privacidad relacionada a la vida, la salud o la seguridad;

(...)

Las excepciones de este literal no deberán aplicarse cuando el individuo ha consentido en la divulgación de sus datos personales o cuando de las circunstancias del caso surja con claridad que la información fue entregada a la autoridad pública como parte de aquella información que debe estar sujeta al régimen de publicidad.

La excepción del literal (a) 1 no tendrá aplicación con respecto a asuntos relacionados con las funciones de los funcionarios públicos o bien cuando hayan transcurrido más de [veinte] años desde la defunción del individuo en cuestión.

Nótese que esta disposición si bien señala que se exceptúa el acceso a la información cuando se afecte el derecho a la privacidad, dicha restricción no resultará aplicable cuando se trate de asuntos relacionados con las funciones de los funcionarios públicos, con lo cual se estaría favoreciendo un amplio régimen de publicidad de los actos estatales.

En relación a la lucha contra la corrupción, con la entrada en vigor de la Convención Interamericana contra la Corrupción—ratificada por el Perú mediante Decreto Supremo N° 012-97-RE— se buscó promover y fortalecer los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción; y promover la cooperación entre los Estados Partes para lograr dichos objetivos. Específicamente, en virtud a su artículo III.4. se contempló como una de las medidas preventivas: “(crear, mantener y fortalecer) sistemas para la declaración de los ingresos, activos y pasivos por parte de las personas

que desempeñan funciones públicas en los cargos que establezca la ley y para la publicación de tales declaraciones cuando corresponda”.

En ese contexto, se instauró el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC), el cual a partir del análisis de la regulación de los mecanismos para combatir la corrupción en los Estados Partes, aprobó la Ley Modelo Sobre Declaración de Intereses, Ingresos, Activos y Pasivos de quienes desempeñan funciones públicas (2013), que señala que la información declarada obrará en un registro público, salvo la siguiente información que deberá encontrarse en un anexo confidencial:

Artículo 8.- Los sujetos obligados deberán consignar la información que permita localizar el o los inmuebles declarados en el inciso d) del artículo 5 y los números de las cuentas corrientes, de cajas de ahorro, cajas de seguridad y tarjetas de crédito declarados de conformidad con los incisos j) y k) del artículo 5 en un anexo de carácter confidencial que la autoridad competente deberá poner a su disposición.

De acuerdo con lo estipulado en las leyes modelos descritas, consideramos que las declaraciones juradas deberían publicarse en su integridad, con excepción del anexo confidencial, el cual, según los términos señalados, deberá contener los números de cuenta de los instrumentos financieros del declarante y su cónyuge (ahorros, colocaciones, depósitos e inversiones). De esta forma, nuestro país estará actuando de manera coherente con las obligaciones internacionales asumidas y estará interpretando el derecho de acceso a la información de conformidad a los principios de máxima divulgación, transparencia y publicidad.

Si bien correspondería al Congreso revisar las actuales regulaciones y tener voluntad política para las correspondientes modificaciones, concierne al Tribunal Constitucional adoptar una posición progresista en la materia, concordante con lo contemplado en los instrumentos, decisiones y recomendaciones internacionales.

2. La lucha contra la corrupción como política institucional

A raíz de los casos de corrupción suscitados en el gobierno de Fujimori, el ejecutivo planteó una serie de esfuerzos para la prevención, reducción y sanción de la corrupción, las cuales han sido insumo para la creación de los instrumentos que hoy en día buscan luchar contra esta problemática que deslegitima a la administración pública e impide el desarrollo de nuestro país. Así, mediante la Ley N° 29976 se creó la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (la CAN asumió las funciones de la Comisión creada por D.S. N° 016-2010-PCM), conformada por autoridades del Poder Ejecutivo, Poder Judicial, Poder Legislativo, organismos autónomos, representantes de los gobiernos regionales y representantes del sector civil. Como principal función se le asignó proponer políticas de corto, mediano y largo plazo para enfrentar la corrupción de manera intersectorial e intergubernamental, así como proponer el Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción.

En tal contexto, mediante Decreto Supremo N° 044-2018-PCM se aprobó el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021, que acoge las disposiciones contenidas en las convenciones internacionales en la materia, las recomendaciones del Informe de la Comisión Presidencial de Integridad y el Estudio de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) sobre integridad en el Perú.

Este importante instrumento cuenta con tres ejes de acción, los dos primeros presentan un enfoque preventivo, mientras que el último, un enfoque de combate contra la corrupción: i) Fortalecer la capacidad de prevención del Estado frente a los actos de corrupción; ii) Identificación y Gestión de Riesgos; iii) Capacidad sancionadora del Estado frente a los actos de corrupción. Cada uno de los ejes descritos están acompañados de objetivos específicos a cargo de los principales ministerios, órganos jurisdiccionales.

Nos detendremos en el primer eje preventivo por guardar relación con la obligación de realizar declaración jurada de ingresos, bienes y rentas por parte de los funcionarios públicos como mecanismo de transparencia y acceso a la información pública de la gestión estatal. En tal sentido, el Plan Nacional establece como objetivos para fortalecer la capacidad de prevención del Estado frente a los actos de corrupción los siguientes:

- Garantizar la transparencia y el acceso a la información pública en las entidades del Estado. Como medidas de acción se han establecido el fortalecimiento de la

Autoridad de Nacional de Transparencia y Acceso a la información Pública, el cumplimiento en la difusión de información a través de los PTE (Portales de Transparencia Estándar), publicación de las sanciones penales, promoción de instrumentos que regulen las audiencias de rendición de cuentas y promoción de la participación de la sociedad civil en ellas, implementación de la política de datos abiertos en la administración pública.

- Consolidar una gestión de información integrada para la prevención de la corrupción en la administración pública. Para ello se busca fortalecer la CAN, empoderar a las Oficinas de Integridad Institucional existentes y promover la creación de oficinas de integridad en las entidades que lo requieran, impulsar la creación del sistema funcional de integridad y lucha contra la corrupción, establecer mecanismos de monitoreo y seguimiento de la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción y de los respectivos planes, implementar mecanismos de seguimiento y monitoreo de la implementación de las convenciones internacionales anticorrupción, así como de otros compromisos internacionales sobre la materia.
- Impulsar y consolidar la reforma del sistema electoral en el Perú y de las organizaciones políticas. Entre las medidas a emprender se encuentran promover el marco normativo que garantice el financiamiento público de las campañas de las agrupaciones políticas, que los candidatos declaren en sus hojas de vida los procesos judiciales por delitos de corrupción en los que se encuentren involucrados, asegurar periodicidad de los reportes financieros o económicos de las campañas por parte de las agrupaciones políticas.
- Promover e instalar una cultura de integridad y de ética pública, en los servidores civiles y en la ciudadanía. A tal efecto, las medidas de acción comprenden la aprobación de un un currículo de educación básica que incorpore valores y principios éticos que propicien una cultura de integridad, impulsar los principios y valores éticos en los centros de educación técnica y superior, implementar campañas de concientización sobre valores, ética pública, transparencia y acceso a la información pública y promoción de la denuncia.
- Instalar y consolidar la gestión de conflictos de intereses y la gestión de intereses en la Administración pública. Como líneas de acción se establece mejorar el marco normativo sobre declaraciones juradas de ingresos, bienes y rentas y fortalecimiento de la fiscalización patrimonial de los funcionarios y servidores

públicos obligados a presentar la Declaración Jurada, establecer la obligatoriedad de la declaración jurada de intereses y regular un nuevo modelo de gestión de intereses.

Conforme a las medidas de acción preventivas contempladas en el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, la política institucional busca transparentar la gestión de la administración pública a través de mecanismos eficaces para que el ciudadano pueda acceder a la información que obra en la Administración Pública. De esta manera, se prioriza el rol ciudadano para la prevención de actos de corrupción con el establecimiento de una política de datos abiertos en las entidades estatales que permitan su adecuada fiscalización.

En esa línea, el Plan señala que deben reforzarse la regulación de las Declaraciones Juradas y su fiscalización patrimonial. Resulta claro, entonces, que la fiscalización y seguimiento de las DJ comprende no solo a la Contraloría General de la República, sino también a los ciudadanos, por lo que resulta imperativo fortalecer la publicación de las DJ mediante las regulaciones legislativas y reglamentarias correspondientes.

El establecimiento de una política gubernamental de lucha anticorrupción representa grandes avances en la prevención, denuncia y sanción de los actos de corrupción, y debe ir de manera conjunta con acciones concretas que permitan que los ejes descritos puedan implementarse y alcanzar los objetivos propuestos.

V. CONCLUSIONES

1. Conforme al mandato constitucional para los funcionarios y servidores públicos de presentar declaración jurada de ingresos, bienes y rentas, éstas deben presentarse al inicio, durante y al cese del ejercicio del cargo público, siendo requisito indispensable para asumir el cargo. La publicación de las DJ debe realizarse en el diario de mayor circulación del país, conforme a la forma y condiciones que establezca la ley en la materia.
2. Las declaraciones juradas constituyen un mecanismo de prevención ante los actos de corrupción al interior de la Administración Pública, en tal sentido, resulta fundamental que la ciudadanía pueda acceder a ellas a fin de controlar y fiscalizar la gestión pública. Sin embargo, actualmente existe una “cultura del secreto” que obstaculiza el derecho de acceso a la información pública de la información declarada.
3. El derecho de acceso a la información pública tiene sustento en los principios de publicidad y transparencia, principios fundamentales en una sociedad democrática. De ahí que, las limitaciones a este derecho fundamental deben ser interpretadas de manera restrictiva y únicamente en los supuestos contemplados en la Constitución y en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
4. Se restringe el derecho de acceso a la información pública cuando se afecta el derecho a la intimidad personal y familiar. No obstante, en el caso de los funcionarios públicos se debe considerar que dicha afectación podrá ser mayor en comparación a un ciudadano que no ejerce función, siempre y cuando exista un legítimo interés general en la divulgación de la información. Cabe mencionar que la intromisión en su esfera íntima o privada no debe darse en relación con datos sensibles como la orientación sexual, religión, salud, discapacidad, relaciones familiares, amorosas, entre otras.
5. La regulación actual de las DJ dispone como regla general la presunción del carácter confidencial de la información declarada, la misma que se encontraría sujeta a las

excepciones de la LTAIP, con lo cual se invierte la presunción de publicidad de la información que posee la Administración Pública. Asimismo, se delega al Poder Ejecutivo y a la Contraloría General de la República la aprobación del formato único que contendrá la sección pública y sección confidencial de las DJ.

6. Al analizar esta restricción, en virtud a los fines que se persigue con la publicación de las DJ, tales como la lucha contra la corrupción y la vigencia del derecho de acceso a la información pública, e interpretando dichos objetivos en virtud a los instrumentos internacionales, las decisiones y recomendaciones supranacionales – de los cuales el Estado peruano es parte – se concluye que dicha restricción no resultaría legítima. Las DJ deben encontrarse de manera accesible con el fin de permitirse su adecuada fiscalización y control ciudadano.
7. De conformidad con el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021 y en el marco del enfoque preventivo que se pretende adoptar, se otorga un mayor protagonismo a la sociedad civil en su rol fiscalizador de la gestión administrativa, con lo cual se impone el deber de reforzarse la actual regulación de las Declaraciones Juradas y su fiscalización patrimonial.

VI. BIBLIOGRAFÍA

CASTAÑEDA, Fernando

2016 “Argumentación del Tribunal Constitucional para limitar el acceso a la información pública: un análisis del caso de las declaraciones juradas de ingresos, bienes y rentas de los funcionarios públicos”. En PRIORI, Giovanni (coordinador). *Argumentación jurídica y motivación de las resoluciones judiciales*. Lima, Palestra Editores, pp. 447-458.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

2011 *El derecho de acceso a la información pública. Normativa, jurisprudencia y labor de la Defensoría del Pueblo*. Lima: Biblioteca Nacional del Perú.

EGUIGUREN, Francisco

2004 *La libertad de expresión e información y el derecho a la intimidad personal*. Lima: Palestra Editores.

ETO, Gerardo

2016 “La libertad de la información y el derecho a la intimidad en la sociedad de transparencia”. *Gaceta Constitucional y Procesal Constitucional*. Lima, 101, pp. 155-165.

GUZMÁN, Christian

2013 “Comentario al artículo 41 de la Constitución”. En GUTIÉRREZ, Walter (director). *La Constitución comentada, análisis artículo por artículo*. Tomo I. Segunda edición. Lima: Gaceta Jurídica, pp. 912-917.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INEI)

2017 *Nota de prensa: La corrupción desplaza a la delincuencia como principal problema que afecta el país*.

<https://www.inei.gob.pe/prensa/noticias/la-corrupcion-desplaza-a-la-delincuencia-como-principal-problema-que-afecta-al-pais-9879/>

LUNA, Eduardo

2016 “Declaraciones juradas de funcionarios públicos: Puesta al día de una ponderación fallida”. *Gaceta Constitucional y Procesal Constitucional*. Lima, 99, pp. 215-224.

MORALES, Juan

1995 *El derecho a la vida privada y el conflicto con la libertad de información*.
Lima: Grijley.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA)

1996 *Convención Interamericana contra la Corrupción*.
http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_B-58_contra_Corrupcion.asp

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS

2000 *Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión*.
<https://www.cidh.oas.org/basicos/declaracion.htm>

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA)

2001 *Carta Democrática Interamericana*.
https://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA)

2010 Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información.
https://www.oas.org/dil/esp/CP-CAJP-2840-10_Corr1_esp.pdf

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA)

2013 Ley Modelo sobre Declaración de Intereses, Ingresos, Activos y Pasivos de quienes desempeñan funciones públicas.

http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/ley_modelo_declaracion.pdf

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

2001 *Decreto Supremo N° 080-2001-PCM*. Lima, 07 de julio.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

2003 *T.U.O. de la Ley N° 27806. Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. Lima, 22 de abril.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

2018 *Decreto Supremo N° 044-2018-PCM - Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021*. Lima, 25 de abril.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL

Corruption Perceptions Index 2018

<https://www.transparency.org/cpi2018>

