

*PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ*

*FACULTAD DE DERECHO*



**EL ACCESO A DATOS COMO PARTE DEL DERECHO DE ACCESO A LA  
INFORMACIÓN PÚBLICA**

**Tesis para optar el Título de abogada que presenta la Bachiller:**

**CINDY QUISPE VALENCIA**

**ASESORA**

**BEATRIZ BOZA DIBOS**



*A mi familia, sin ellos hubiera sido imposible.*

ABREVIATURAS .....	6
INTRODUCCIÓN .....	7
CAPÍTULO PRIMERO.....	10
<i>EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y SU EVOLUCIÓN NORMATIVA EN EL PAÍS</i> .....	10
1.1. EVOLUCIÓN DEL MARCO NORMATIVO INTERNACIONAL VINCULANTE PARA PERÚ.....	14
1.2. EVOLUCIÓN DEL MARCO NORMATIVO EN EL PERÚ.....	19
1.3. MARCO NORMATIVO VIGENTE DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.....	24
1.3.1. <i>El principio de transparencia</i> .....	24
1.3.2. <i>Titulares del derecho de acceso a la información pública</i> .....	28
1.3.3. <i>Sujetos obligados a entregar información pública</i> .....	31
1.3.4. <i>Formas de acceso a la información pública en el país</i> .....	37
1.3.1.1. Portales Institucionales y Portales de Transparencia Estándar de las entidades de la Administración Pública .....	38
1.3.1.2. Acceso directo .....	42
a. Formalidades para la presentación de solicitudes de acceso a la información .....	44
b. Procedimiento de atención de las solicitudes.....	46
CAPITULO SEGUNDO .....	50
<i>EVOLUCIÓN EN EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL PERÚ</i> .....	50
2.1. DEMANDA DE INFORMACIÓN PÚBLICA EN LA ÚLTIMA DÉCADA.....	50
2.2. LA TECNOLOGÍA EN LA RELACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA CIUDADANÍA .....	55
2.3. GOBIERNO ABIERTO.....	68
CAPÍTULO TERCERO.....	72
<i>LA NECESIDAD CIUDADANA DE ACCEDER A DATOS PÚBLICOS</i> .....	72
3.1. CASOS EMBLEMÁTICOS PERUANOS.....	74
3.1.1. <i>¿Qué puede suceder cuando se solicita listas de información?</i> .....	74
3.1.2. <i>¿Qué puede suceder si se solicita la identificación de casos con características determinadas?</i> .....	77
3.1.3. <i>¿Qué puede suceder si requiere datos estadísticos?</i> .....	79
3.2. LA EXPERIENCIA COMPARADA.....	82
3.2.1. <i>La experiencia en Chile</i> .....	82
3.2.1.1. La regulación del derecho de acceso a la información pública en Chile .....	82
3.2.1.2. Caso Héctor Poblete Gómez vs. Servicio de Registro Civil de Identificación.....	86
3.2.1.3. Cristian Venegas Ahumada vs. Dirección Regional de Valparaíso de la Junta Nacional de Jardines Infantiles .....	89
3.2.2. <i>La experiencia en México</i> .....	94
3.2.2.1. La regulación del derecho de acceso a la información pública en México .....	95
3.2.2.2. Caso Gabriel Santiago López vs. Suprema Corte de Justicia de la Nación .....	99
3.2.2.3. Caso recaído en el expediente N° 854-05 .....	103

3.2.3.	<i>La experiencia en Reino Unido</i> .....	111
3.2.3.1.	<i>La regulación del derecho de acceso a la información pública en Reino Unido</i> .....	111
3.2.3.2.	<i>Caso contra Cabinet Office</i> .....	113
CAPÍTULO CUARTO .....		120
<i>INTERPRETACIÓN DEL DERECHO A ACCEDER A DOCUMENTOS, INFORMACIÓN Y DATOS PÚBLICOS</i> .....		120
4.1.	EL OBJETO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA .....	121
4.1.1.	<i>Interpretación sistemática para delimitar el objeto del derecho de acceso a la información pública</i> .....	124
4.1.2.	<i>La relación entre información pública y documento</i> .....	128
4.2.	LAS CARACTERÍSTICAS DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA .....	131
4.3.	LA OBLIGACIÓN DE ENTREGAR LA INFORMACIÓN QUE SE DEBERÍA POSEER DE ACUERDO A SUS FUNCIONES .....	139
4.3.1.	<i>La obligación de reconstruir la información</i> .....	142
4.4.	INTERPRETACIÓN DEL TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 13 DE LA LEY.....	143
4.4.1.	<i>Interpretación literal del párrafo tercero del artículo 13 de la Ley</i> .....	143
4.4.2.	<i>Interpretación de la creación, producción, análisis y evaluación según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional</i> .....	145
4.4.2.1.	<i>Excepcionalmente elaborar documentos que consignen información solicitada no es crear, producir, analizar o evaluar información</i> .....	145
4.4.2.2.	<i>Brindar información que se encuentra en documentos que posee la entidad de la Administración Pública no es crear, producir, analizar o evaluar información</i> .....	146
4.4.2.3.	<i>Brindar información que no se posee tal cual ha sido requerida no es crear, producir, analizar o evaluar información</i> .....	150
4.4.2.4.	<i>Brindar la motivación de una resolución es crear información si es que esta no existe o si solo existe parcialmente</i> .....	152
4.4.2.5.	<i>La identificación de casos es creación de información</i> .....	154
4.4.2.6.	<i>El contraste de información es creación de información</i> .....	156
4.4.2.8.	<i>Realizar seguimiento del trámite de un expediente es creación de información</i> .....	157
4.4.2.9.	<i>La información no pre existe al requerimiento</i> .....	158
4.5.	EL PRINCIPIO <i>PRO HOMINE</i> Y LA INTERPRETACIÓN RESTRICTIVA DE LAS REGULACIONES QUE LIMITAN LOS DERECHOS FUNDAMENTALES .....	161
4.6.	LA INTERPRETACIÓN SOCIAL DEL PÁRRAFO TERCERO DEL ARTÍCULO 13 DE LA LEY .....	164
4.7.	PROPUESTA DE INTERPRETACIÓN DEL TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 13 DE LA LEY .....	166
EPÍLOGO.....		168
<i>EL ROL DE LOS ABOGADOS Y DE LAS AUTORIDADES PÚBLICAS COMO GARANTES DE DERECHOS</i> .....		168
5.1.	<i>Sobre la actuación de los abogados en el sistema de protección del derecho de acceso a la información pública</i> .....	168
5.2.	<i>Sobre las autoridades y el mecanismo de protección del derecho de acceso a la información pública en el país.</i> .....	172

<i>PROPUESTA DE GLOSARIO DE TÉRMINOS</i> .....	175
<i>CONCLUSIONES</i> .....	176
<i>BIBLIOGRAFÍA</i> .....	181



## ABREVIATURAS

**CORTE IDH:** Corte Interamericana de Derechos Humanos

**CBPA:** Código Voluntario de Buenas Prácticas del Abogado

**CEA:** Código de Ética del Abogado

**FOIA:** *The Freedom of Information Act*

**ICO:** *Information Commissioner's Office*

**INEI:** Instituto Nacional de Estadística e Informática

**MEF:** Ministerio de Economía y Finanzas

**MINTRA:** Ministerio del Trabajo y Promoción del Empleo

**OEA:** Organización de Estados Americanos

**PNP:** Policía Nacional del Perú

**RAE:** Real Academia de la Lengua Española

**RENIEC:** Registro Nacional de Identificación y Estado Civil

**RUC:** Registro Único de Contribuyentes

**SEACE:** Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado

**SNIP:** Sistema Nacional de Inversión Pública

**SIAF:** Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado

**SUNAT:** Superintendencia Nacional Tributaria

**TIC:** Tecnologías de la Información y Comunicación

**TUO:** Texto Único Ordenado

**TUPA:** Texto Único de Procedimientos Administrativos

## INTRODUCCIÓN

En el Perú, actualmente, no existe duda sobre el reconocimiento del derecho de acceso a la información pública; sin embargo ¿Se puede afirmar que este derecho se encuentra totalmente garantizado? ¿Qué sucede si se requiere que un colegio de abogados informe si determinados abogados han participado en sus elecciones internas o si es que se encuentran colegiados? ¿Qué pasa si se pide a la Policía Nacional de Perú información sobre qué resoluciones de incorporación al servicio policial tiene registradas? ¿Qué ocurre si se quiere información sobre la cantidad de resoluciones y el tipo de fallo emitidos por el Tribunal Fiscal en el último año?

Como se evidencia en esta investigación, la garantía del derecho de acceso a la información pública presenta un avance en los últimos años. Avance que es el producto de la actuación de diferentes instituciones garantes de derechos como el Tribunal Constitucional y la Defensoría del Pueblo; y también de la sociedad civil organizada.

Sin embargo, pese a que hay un avance también se advierte que aún existen problemas y que la evolución que ha tenido este derecho no se detiene. Por un lado, se puede afirmar que existe una tendencia de crecimiento en la demanda de información pública y que las formas en las que se requiere se ven influenciadas por el avance de la tecnología. Por otro lado, cada vez que una persona requiere información a una entidad de la Administración Pública y no puede acceder a ella se evidencian las falencias que presenta el acceso a la información en el país.

Es allí, en el análisis de casos en los que no se logra acceder a información que se puede identificar cuáles son las demandas de información ciudadana que han sido difíciles de garantizar. Un ejemplo de ello se encuentra en el acceso a datos en poder de las entidades de la Administración Pública.

Como producto de la investigación se ha encontrado que al requerir información que se encuentra en bases de datos o almacenada en diferentes documentos, las entidades de la Administración Pública responden que no tienen la información tal cual ha sido solicitada y que brindarla implicaría crear, producir, evaluar o analizar información. Supuestos en los cuáles éstas no se encuentran obligadas a entregar información, conforme a lo establecido por el párrafo tercero del artículo 13 de la Ley de Acceso a la Información.

En esta tesis se plantea la hipótesis de que acceder a información que se encuentra en bases de datos o diversos documentos en posesión de la Administración Pública si forma parte del derecho de acceso a la información pública; además propone una interpretación diferente del párrafo tercero del artículo 13 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Para ello, en el primer capítulo se realiza un desarrollo de la evolución normativa internacional y nacional del acceso a la información pública. Lo cual permite un acercamiento hacia los principios que inspiran el acceso a la información pública y un conocimiento claro de cómo se garantiza este derecho en el país.

En el segundo capítulo se evidencia el desarrollo, en la práctica, de cómo se viene accediendo a la información pública en el país; y cuál ha sido el impacto de la tecnología en este.

Luego de ello, en el tercer capítulo se detalla cuáles son las dificultades de acceder a datos de las entidades de la Administración y cómo este mismo problema ha sido resuelto en otros países.

En el capítulo cuarto se realiza una interpretación de cómo debe ser comprendido el acceso a la información pública y en especial el acceso a datos en el país, haciendo uso de

métodos de interpretación. Asimismo se propone una interpretación al límite establecido en el párrafo tercero del artículo 13 de la Ley de Acceso a la Información Pública.

Para concluir, en el epílogo, se realiza un análisis sobre el rol de los abogados y de los servidores civiles en el país en relación al acceso a la información pública, en el país.



## CAPÍTULO PRIMERO

### EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y SU EVOLUCIÓN NORMATIVA EN EL PAÍS.

Actualmente, en el Perú, el 56% de la población respalda a la democracia como forma de gobierno;<sup>1</sup> sin embargo únicamente el 25% de la población afirma estar satisfecha con ella,<sup>2</sup> lo cual produce que Perú sea uno de los países latinoamericanos más insatisfechos con la democracia.<sup>3</sup>

La falta de satisfacción es comprensible debido a los problemas existentes en el país; de los cuáles uno de los más difíciles de superar es la corrupción. Problema que, según la VIII Encuesta Nacional de Percepciones de la Corrupción en el Perú 2013, forma parte de los tres principales del país (44%), junto con la falta de seguridad (63%) y el consumo de drogas (40%).<sup>4</sup>

Las autoridades públicas tienen incentivos para incrementar las asimetrías de información con el fin de reforzar su poder en el mercado, lo cual influye en la disputa política y en la calidad de la gobernabilidad pública.<sup>5</sup> Cuando logran ocultar información generan las circunstancias que la corrupción requiere.

El secretismo, al ser una escasez de información creada de manera artificial, como la mayoría de las escaseces creadas artificialmente, genera rentas. Estas rentas pueden

---

<sup>1</sup>CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO. Informe 2013. Santiago de Chile, p. 16. Consulta: 30 de enero de 2015. <<http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>>

<sup>2</sup> Ídem, p. 36.

<sup>3</sup> Ídem, p. 35.

<sup>4</sup> PROÉTICA. VIII Encuesta Nacional sobre percepciones de la corrupción en el Perú 2013. Lima. Consultado: 10 de agosto de 2015. En: <<http://www.proetica.org.pe/viii-encuesta-nacional-sobre-percepciones-de-la-corrupcion-en-el-peru-2013/>>

<sup>5</sup> STIGLITZ, Josheps. 2002. "La información y el cambio de paradigma de la ciencia económica". *Revista Asturiana de Economía*. Oviedo, número 25, p. 141. Consulta: 1 de junio de 2015. <<http://www.pppe.ufrgs.br/giacomo/arquivos/ecop26/stiglitz-2002.pdf>>

reflejarse en la corrupción manifiesta, vendiendo información ó a través de intercambios de regalos.<sup>6</sup> En nuestra sociedad el impacto es alto, la corrupción produce que se pierda casi S/. 10 mil millones anuales, es decir aproximadamente el 2% del Producto Bruto Interno.<sup>7</sup>

Impedir el acceso a la información también impacta en la agenda pública y en la formación de la opinión, toda vez que como sociedad es imposible discutir de forma productiva sin información. En la realidad: “(...) el funcionario público tiene un incentivo para crear secretos, el cual le genera rentas. Asimismo, la existencia de secretos aumenta la determinación de la prensa por descubrirlos. Una de las formas en las que el funcionario público recoge rentas es revelando secretos a aquellos miembros de la prensa que los trata bien.”<sup>8</sup> De este modo “(...) no sólo el público se priva de la información oportuna (...) sino que la autoridad usa el control de la información para distorsionarla a su favor.”<sup>9</sup>

Cuando quien tiene el control de la información logra mantenerla oculta y releva únicamente la información que beneficia a sus intereses puede conseguir que la sociedad focalice su interés en determinados temas, los cuáles pasan a formar parte de la agenda pública y sobre los cuáles también se focalizan los recursos. Simultáneamente se invisibiliza errores de la Administración Pública y los problemas que los funcionarios públicos no tienen interés en resolver.<sup>10</sup>

El secretismo también tiene un efecto directo negativo en el ejercicio de derechos fundamentales. El derecho de acceso a la información pública tiene la particularidad de ser

---

<sup>6</sup> Ídem, p. 142.

<sup>7</sup>KHOURY, Fuad. 2014. Presentación del Contralor General Fuad Khoury Zarzar en la IV CAAL. Lima, 25 de septiembre. Consulta: 25 de agosto de 2015. <<https://www.youtube.com/watch?v=5XW8yJQ6G8U>>

<sup>8</sup> STIGLITZ, Josheps. 1999. “On Liberty, the Right to Know, and Public Discourse: The Role of Transparency in Public Life”. Oxford Amnesty Lecture. Oxford, p. 11. Consulta: 21 de Julio de 2015. <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/On-Liberty-the-Right-to-Know-and-Public-Discourse-The-Role-of-Transparency-in-Public-Life.pdf>. Traducción propia.

<sup>9</sup> Ibídem. Traducción propia.

<sup>10</sup> Ídem., p. 14. Traducción propia.

un medio para activar luego un segundo derecho, es decir desempeña una función instrumental.<sup>11</sup> Esta característica instrumental del derecho hace que requiera de un cuidado especial, ya que su vulneración lleva consigo la vulneración a otro derecho.<sup>12</sup>

Identificar qué derecho o derechos son conexos con el acceso a la información pública resulta difícil; ya que no es necesario motivar el requerimiento de información. Sin embargo, recientemente la Defensoría del Pueblo advirtió que del total de quejas por acceso a la información pública que habían tramitado, en el 36% de los casos también se afectó el derecho a la participación ciudadana, en el 17% de los casos también se afectó el derecho al debido procedimiento, en el 7% el derecho al trabajo, mientras que en un 3% el derecho a un medio ambiente sano/adecuado.<sup>13</sup>

En la sociedad de la información, el “conocimiento es poder, y la transparencia es el remedio a la oscuridad bajo la cual la corrupción y el abuso prosperan.”<sup>14</sup> La democracia es imposible sin una ciudadanía informada, cuyo acceso a una amplia gama de información le permita participar de forma plena en la vida pública, colaborar con la determinación de prioridades para el gasto público, gozar de acceso equitativo a la justicia y exigir responsabilidad de los funcionarios y servidores públicos.<sup>15</sup>

Para continuar en el camino de la democracia es fundamental que se consiga garantizar, entre otros, el acceso a la información en poder del Estado y la gobernabilidad, previniendo la corrupción y para que existan posibilidades reales de debatir, vigilar y denunciar. El acceso a la información pública tiene un papel crucial ya que permite que los

---

<sup>11</sup> DEFENSORÍA DEL PUEBLO. 2013. Informe N° 165. “Balance a diez años de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. 2002-2013”. Lima, p. 147.

<sup>12</sup> *Ibidem*.

<sup>13</sup> DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Óp. Cit.*, p. 148.

<sup>14</sup> NEWMAN, Laura. La llave para la democracia. 2002, p. 5. Consulta: 12 de febrero de 2015. <<http://www.cartercenter.org/documents/1273.pdf>>

<sup>15</sup> *Ibidem*.

ciudadanos y ciudadanas tengan la posibilidad de ejercer control sobre las actuaciones de todas las entidades del Estado y de salvaguardar sus intereses.<sup>16</sup>

Es necesario que los funcionarios y servidores públicos, los operadores jurídicos y la ciudadanía interioricen que la información en poder de la Administración Pública es información que le pertenece a los ciudadanos.<sup>17</sup> “La información producida, resguardada y procesada por los funcionarios públicos es propiedad intelectual, no menos de lo que una patente de innovación lo puede ser. Usar propiedad intelectual en beneficio privado es una ofensa contra la ciudadanía como cualquier otra apropiación de propiedad pública para fines privados.”<sup>18</sup>

En ese sentido, asegurar el acceso a la información pública requiere indefectiblemente de un marco jurídico adecuado, que deje en claro las responsabilidades de las entidades de la Administración Pública, las formas en las que se puede acceder a esta; y sobre todo de operadores jurídicos que interpretan y apliquen ese marco normativo garantizando y promoviendo el acceso a la información y la transparencia en los temas de interés público.

Lograr ello, no es una tarea fácil; tiene que procurarse un cambio progresivo y constante. De este modo es necesario conocer ¿Qué se ha venido haciendo en materia de acceso a la información pública a nivel normativo? ¿Qué se ha hecho a nivel internacional y cuál ha sido el impacto en el país? ¿Cuál es la regulación actual de acceso a la información pública? y si ¿Hay un avance en el reconocimiento y la regulación del acceso a la información pública en los últimos años?

---

<sup>16</sup> GARCIA MACHO, Ricardo. “El derecho a la información, la publicidad y transparencia en las relaciones entre la administración, el ciudadano y el público.” En GARCÍA MACHO, Ricardo y otros. Derecho administrativo de la información y administración transparente. 2010. Madrid: Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A, p. 28.

<sup>17</sup> STIGLITZ, Joshep. Óp. Cit., p. 7.

<sup>18</sup> *Ibíd.*

## 1.1. Evolución del marco normativo internacional vinculante para Perú

El reconocimiento del derecho de acceso a información más antiguo, que forma parte de ordenamiento jurídico peruano sucedió el año 1959. En ese año el Congreso de la República del Perú (en adelante el Congreso) aprobó la Declaración Universal de Derechos Humanos,<sup>19</sup> la cual en el artículo 19° establece que: “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de **investigar** y **recibir informaciones** y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”<sup>20</sup>

Años después, en 1979, se aprobó a través de un Decreto Legislativo el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Pacto que establecía en el numeral 2 de artículo 19,<sup>21</sup> que: “2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de **buscar, recibir** y difundir **informaciones** e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.”<sup>22</sup>

Ese mismo año, también se aprobó por medio de un Decreto Legislativo la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante la Convención Americana),<sup>23</sup> la cual en su artículo 13° indica que: “Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de **buscar, recibir** y difundir **información** e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito, o en forma impresa o artística, o por cualquier procedimiento de su elección.”

---

<sup>19</sup>Esta Declaración fue aprobada en Perú a través de la Resolución Legislativa N° 13282, Resolución que aprueba la Declaración Universal de Derechos Humanos, del 15 de setiembre de 1959.

<sup>20</sup> Resaltado propio.

<sup>21</sup>Este Pacto fue aprobado en Perú por el Decreto Ley N° 22128 Decreto Ley que aprueba el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el cual entró en vigor el 28 de julio de 1978.

<sup>22</sup> Resaltado propio.

<sup>23</sup> Esta Convención fue aprobada en Perú por el Decreto Ley N° 22231, el cuál entró en vigor el 28 de julio de 1978.

Estos tres pactos internacionales, citados, coinciden en reconocer un derecho amplio a buscar y recibir información; sin embargo en ninguno de ellos se reconoce en forma literal el derecho de acceso a información pública. Ello debido a que es recién a finales del siglo pasado y a inicios de este, que se empezó a desarrollar un marco teórico y jurídico de este derecho como independiente al derecho a la libertad de expresión.<sup>24</sup>

Algunos hechos importantes que dan cuenta del proceso de reconocimiento del acceso a la información pública como derecho autónomo se encuentran desde el año 1995. Año a partir del cual los Informes del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión (en adelante Relator Especial) reconocen que existe una diferencia entre el derecho a difundir información y el derecho a buscar o a tener acceso a la información, como pieza fundamental para una vida democrática. En estos informes, además, se manifiesta la necesidad de luchar en contra de la tendencia a ocultar la información al público en general.

En ese sentido y de forma contundente en el Informe del Relator Especial, Sr. Abid Hussain, presentado en cumplimiento de la resolución 1997/27, en el año 1998, se indica:

“11. El Relator Especial no ha cesado de afirmar que el derecho a buscar y recibir información no es simplemente un aspecto del derecho a la libertad de opinión y expresión, sino una libertad por derecho propio. (...) Considera que el derecho de **acceder a información que obra en poder del gobierno debe ser la norma y no la excepción**. Además debe existir un derecho general a acceder a cierto tipo de información relacionada con lo que podría denominarse la “actividad del Estado” (...).”<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> BOZA, Beatriz. 2004. Acceso a la información del Estado. Marco legal y buenas prácticas. Ciudadanos al Día: Lima, p. 10.

<sup>25</sup> Resaltado propio.

Al año siguiente, en 1999, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante la Relatoría) incluye en su informe anual, por primera vez, un apartado específico sobre el acceso a la información. En él se menciona expresamente que acceder a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Asimismo indica que cumple una función de carácter público y que es una necesidad para el sistema democrático y el control de la gestión del gobierno.<sup>26</sup>

En ese sentido la Relatoría señala que:

“Además del reconocimiento del derecho de acceso a la información (...) es fundamental que se disponga de un procedimiento rápido y eficaz para que este derecho sea ejercido a plenitud. Deben eliminarse las trabas administrativas que en muchos Estados obstaculizan la obtención de información y deben de implementarse sistemas de solicitud de información de fácil acceso, simples y de bajo costo para el solicitante.”

Los informes del Relator Especial y de la Relatoría evidencian el reconocimiento de la autonomía del derecho de acceso a la información pública, así como su importancia; y, al mismo tiempo, dan cuenta de la preocupación por impulsar un cambio para que los Estados dejen de negar u ocultar información y para que cuenten con mecanismos idóneos que garanticen el acceso a la información pública a los ciudadanos.

Una acción encaminada en ese sentido se plasmó en la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión que fue aprobada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en octubre del año 2000, durante su 108° periodo ordinario de sesiones. Esta declaración en el Principio N°4 señala que: “4. El acceso a la información pública en poder

---

<sup>26</sup> RELATORÍA PARA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN. 1999. Informe Anual del Relator Especial para la Libertad de Expresión, pp. 27-28 Consultal: 11 de noviembre de 2014. <<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anales/Informe%20Anual%201999.pdf>>

del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho. (...)”<sup>27</sup>

Estos principios ejercen un rol trascendental en la interpretación del artículo 13 de la Convención Americana y, además, son un parámetro internacional en el sistema interamericano que busca garantizar el ejercicio de los derechos reconocidos en el mencionado artículo.<sup>28</sup>

Otro hito importante, ocurrió en el año 2001, con el Plan de Acción de la Tercera Cumbre de las Américas,<sup>29</sup> que se desarrolló en la ciudad de Quebec. En este plan los Estados se comprometieron entre otras cosas a: “que sus legislaciones nacionales (...) se apliquen de igual manera para todos, respetando la libertad de expresión y el acceso a la información de los ciudadanos (...)”.<sup>30</sup> Como también a: “(...) crear e implementar programas (...) destinados a facilitar la participación pública y la transparencia, (...) en los procesos de toma de decisiones y en el suministro de servicios gubernamentales, al igual que para divulgar (...) información emanada de todos los niveles del gobierno (...)”.<sup>31</sup>

Otro hecho que no sólo reconoce la autonomía del acceso a la información, sino también la obligación de los Estados de garantizar y respetar este derecho, sucedió en el año 2006 cuando la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante la Corte IDH) emitió la sentencia del Caso Claude Reyes y otros vs. Chile. Esta sentencia marca un hito importante ya que fue el primer pronunciamiento de la Corte IDH sobre el derecho de

---

<sup>27</sup> DECLARACIÓN DE PRINCIPIOS SOBRE LIBERTAD DE EXPRESIÓN. Consulta 10 de agosto de 2015. En: <<http://www.cidh.oas.org/basicos/basicos13.htm>>

<sup>28</sup> RELATORÍA PARA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN. Antecedentes e interpretación de la Declaración de Principios. Consulta: 12 de noviembre de 2014. <<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=132&IID=2>>

<sup>29</sup> ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. 2001. Plan de Acción de la Tercera Cumbre de las Américas. Quebec. Consulta: 23 de enero 2015 <[http://www.summit-americas.org/iii\\_summit/iii\\_summit\\_poa\\_sp.pdf](http://www.summit-americas.org/iii_summit/iii_summit_poa_sp.pdf)>

<sup>30</sup> Ídem., p. 9.

<sup>31</sup> Ídem, p. 2.

acceso a la información pública, en el que además estableció criterios para todos los Estados que se encuentran bajo su jurisdicción.

En esta sentencia la Corte IDH señala, entre otras cosas, que: “(...) 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 (...) 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 pública. 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>32</sup>

Otra destacada acción encaminada a promover el acceso efectivo a la información pública, a nivel internacional, lo realizó la Organización de los Estados Americanos (en adelante OEA) al encargar, en el año 2009, al Departamento de Derecho Internacional que redacte una Ley Modelo sobre Acceso a la Información Pública (en adelante Ley Modelo)<sup>33</sup> que contenga estándares internacionales sobre acceso a la información pública.<sup>34</sup>

De la Ley Modelo, cabe destacar que buscó impulsar y colaborar con los Estados para que cumplan con sus obligaciones internacionales relacionadas con el acceso a la información pública brindándoles, como lo dice el nombre de la ley, un modelo al cual ajustar su ordenamiento jurídico interno.

Todo lo expuesto da cuenta de que tanto el reconocimiento de la autonomía del derecho de acceso a la información pública, como su contenido se han desarrollado de forma progresiva a lo largo de los años. Actualmente no existe duda sobre su autonomía, ni sobre

---

<sup>32</sup> CORTE I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 19 de septiembre de 2006. N° 86.

<sup>33</sup> Esta labor se realizó con la colaboración del CIJ, la Relatoría, el Departamento de Modernización del Estado y Gobernabilidad; y en cooperación de los Estados y de la sociedad civil.

<sup>34</sup> La Ley Modelo fue presentada al Consejo Permanente de la OEA el año el 29 de abril de 2010.

la obligación de los Estados de respetar este derecho, así como de generar las condiciones necesarias para que este derecho pueda ser ejercido de forma plena.

## 1.2. Evolución del marco normativo en el Perú

En el ordenamiento jurídico interno se cuenta con algunas normas que regulaban el acceso a información en poder del Estado desde el año 1989. Como, por ejemplo, el artículo 3 del Decreto Supremo N° 070-89-PCM Reglamento de la Ley de Simplificación Administrativa,<sup>35</sup> el artículo 35 del Decreto Legislativo N° 757 Ley Marco para el crecimiento de la Inversión Privada,<sup>36</sup> y el Artículo 25 del Decreto Supremo N° 094-92-PCM,<sup>37</sup> Reglamento de las disposiciones sobre seguridad jurídica en materia administrativa contenidas en la Ley Marco para la inversión privada.<sup>38</sup>

---

<sup>35</sup> Artículo 3.- Son derechos de los usuarios los siguientes: (...)

f) Acceder sin limitación alguna a la información de los procedimientos administrativos en los que sean partes interesadas, incluyéndose los informes y dictámenes.

g) Acceder a la información que debe brindar las entidades del Estado sobre sus actividades orientadas a la colectividad. (...)

<sup>36</sup> Artículo 35°.- Los documentos, antecedentes, estudios, dictámenes, opiniones, datos estadísticos y toda información que las entidades del sector público tengan en su poder, debe ser suministrados a los particulares {que así lo soliciten. En caso de ser necesaria la expedición de copias, los interesados deberán sufragar los correspondientes gastos. Quedan exceptuadas la documentación e información que puedan afectar la seguridad nacional y las relaciones exteriores, las que tengan alcances y circulación meramente internos de la administración pública, y las correspondientes a los particulares que tengan carácter reservado conforme a los dispositivos legales vigentes o que se refieran a secretos comerciales o tecnológicos.

<sup>37</sup> Artículo 25.- Todas las entidades de la Administración Pública están obligadas a proporcionar a los particulares que así lo soliciten:

a) Información relativa a los fines, competencia y funcionamiento de sus distintos órganos y servicios mediante oficinas de información, publicaciones o cualquier otro medio adecuado sobre tramitación de procedimientos administrativos, diagramas de procedimientos, organigramas, información sobre ubicación de dependencias y horarios de atención al público;

b) Información sobre los documentos, antecedentes, estudios, dictámenes, opiniones, datos estadísticos y toda otra información que tengan en su poder, salvo las que puedan afectar a la seguridad nacional y las relaciones exteriores, las que tengan alcances y circulación meramente internos de la Administración Pública, las relativas a los particulares que tengan carácter reservado conforme a la legislación vigente o que se refieran a secretos comerciales o tecnológicos, y

c) Información oportuna sobre el estado de tramitación de su expediente, en cualquier momento

Los costos de reproducción de los documentos señalados en los incisos a y b del presente artículo deberán ser sufragados por el particular.

<sup>38</sup> DEFENSORÍA DEL PUEBLO. 2011. Documento defensorial N° 9: "El derecho de acceso a la información pública. Normativa, jurisprudencia y labor de la Defensoría del Pueblo" Lima, p. 30.

Sin embargo no es hasta el año 1993 que en la Constitución Política (en adelante la Constitución) se realiza el reconocimiento expreso del derecho de acceso a la información como derecho fundamental. El numeral 5 del artículo 2 de la Constitución señala que: “Toda persona tiene derecho: (...) 5. A solicitar sin expresión de causa información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública, en el plazo legal, con el costo que suponga el pedido. Se exceptúan las informaciones que afectan la intimidad personal y las que expresamente excluya la ley o por razones de seguridad nacional”

Luego de la entrada en vigencia de la Constitución se emitieron algunas normas que regulaban el acceso a documentos en poder del Estado, pero no en forma general sino que en ámbitos específicos de la Administración Pública, como la transparencia fiscal y la información de expedientes administrativos.<sup>39</sup> Un ejemplo de estas normas fueron el artículo 52 del TUO de la Ley de Normas Generales de Procedimientos Administrativos, aprobado por Decreto Supremo N° 02-94-JUS,<sup>40</sup> Anexo de la Ley N° 27245 Ley de Prudencia y Transparencia fiscal.<sup>41</sup>

En este contexto, la sociedad civil organizada interesada y consciente de la trascendencia del acceso a la información promovió la suscripción de Los Principios de Lima. Los cuales fueron suscritos en noviembre del año 2000 por el Relator Especial, la Relatoría, La Defensoría del Pueblo y por instituciones de la sociedad civil peruanas y extranjeras.<sup>42</sup>

---

<sup>39</sup> Ídem., p.31.

<sup>40</sup> Artículo 52°.-Los interesados o sus apoderados en un expediente administrativo tendrán derecho a conocer, en cualquier momento, el estado de su tramitación, recabando la oportuna información de las oficinas correspondientes.

<sup>41</sup> (...) **Transparencia fiscal:** La amplia divulgación de toda la información relativa sobre los objetivos, metas y resultados esperados de la política fiscal del gobierno, así como de los supuestos en que se basan estas proyecciones, de forma tal que se pueda ver la bondad de estas previsiones. Asimismo, el acceso de la población en general de la ejecución de las cuentas públicas a nivel macroeconómico en forma oportuna, mediante la utilización de prácticas internacionalmente aceptadas, comparando estos resultados con las metas y resultados previstos.

<sup>42</sup> Suscribieron estos Principios: el Relator especial para la Libertad de Opinión y Expresión de la ONU, Relator especial para la Libertad de Opinión y Expresión de la OEA, la Sociedad Interamericana de Prensa, Consejo de la Prensa Peruana, Foundation for Democracy, Human Rights Watch, Fundación Internacional de Sistemas

En estos principios se reconoce de forma expresa el derecho de acceso a la información en poder del Estado como un derecho fundamental autónomo, además de su importancia en un Estado democrático. El Principio 2 indica: “(...) Toda persona tiene derecho a fiscalizar de manera efectiva la labor de la administración estatal, de los poderes del Estado en general y de las empresas que prestan servicios públicos. Para hacerlo, necesita conocer la información que obra en su poder. Las autoridades deben estar legalmente obligadas a poner a disposición de las personas la información que requieran en forma oportuna y completa. (...)”

Desde el Estado, se reguló de forma general el acceso a la información que poseen todas las entidades de la Administración Pública en el año 2001, cuando se promulgó el Decreto Supremo N° 018-2001-PCM,<sup>43</sup> en el cual se estableció un procedimiento a través del cual las personas podían solicitar información; y también el Decreto de Urgencia N° 035-2001,<sup>44</sup> en la que se estableció el acceso a la información de finanzas públicas.<sup>45</sup>

Otras normas que también se emitieron, relacionadas al acceso a la información entre el año 2001 y el año 2002, fueron la Ley N° 27658 Ley Marco de la Modernización de la Gestión del Estado,<sup>46</sup> la Ley N° 27815 Código de Ética de la Función Pública<sup>47</sup> y la Ley N° 27838 Ley de Transparencia y Simplificación de los procedimientos regulatorios de tarifas.

---

Electorales, Instituto de Defensa Legal, Diario El Comercio, Apoyo Comunicaciones, Pontificia Universidad Católica del Perú.

<sup>43</sup> El Decreto Supremo N° 018-2001-PCM fue publicado en el diario oficial “El Peruano” el 27 de febrero de 2001.

<sup>44</sup> El Decreto de Urgencia N° 035-2001 fue publicado en el diario oficial “El Peruano” el 17 de marzo de 2001.

<sup>45</sup> ABAD, Samuel. “El derecho de acceso a la información pública: Contenido, alcances y desarrollo jurisprudencial. El derecho de acceso a la información pública en el Perú. Themis: Lima. 2012, p. 30.

<sup>46</sup> La Ley N° 27658 fue publicada en el diario oficial “El Peruano” el 30 de enero de 2002. Esta Ley en su artículo 4 señala que (...) El objetivo es alcanzar un Estado: (...) Transparente en su gestión (...) y en su artículo 11 señala que: (...) son obligaciones de los trabajadores y funcionarios del Estado (...) Otorgar información requerida en forma oportuna a los ciudadano.

<sup>47</sup> La Ley 27815 fue publicada en el diario oficial “El Peruano” el 13 de agosto de 2002. Esta ley menciona en su artículo 7 que: “El servidor público tiene los siguientes deberes: (...) 2. Transparencia. Debe ejecutar los actos de servicio de manera transparente, ello implica que dichos actos tienen en principio carácter público y son

Fue en el año 2002 que se emitió la Ley N° 27806 Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública,<sup>48</sup> la cual se encuentra vigente y que tiene como objetivo viabilizar el ejercicio efectivo de este derecho fundamental. Cabe mencionar que pese a que esta ley tuvo varios aspectos positivos, la Defensoría del Pueblo advirtió que se habían regulado algunas restricciones que diferían a lo establecido en la Constitución, e interpuso una Acción de Inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional. Debido a ello, el Congreso de la República modificó estos aspectos de la ley a través de la Ley N° 27927, antes de que se emitiera una sentencia.<sup>49</sup>

Posteriormente, en el 2003, se emitió el Decreto Supremo N° 043-2003-PCM Decreto que aprobó el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806 Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (en adelante la Ley).<sup>50</sup> Este mismo año también se emitió el Decreto N° 072-2003-PCM, Decreto que aprueba el Reglamento de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (en adelante Reglamento de la Ley).<sup>51</sup>

Otra norma que no solo ha reconocido este derecho fundamental, sino que además establece su mecanismo de protección es el Código Procesal Constitucional, Ley N° 28237 publicada en el año 2004. En este Código se regula el proceso de hábeas data, el cual puede ser utilizado ante la vulneración del derecho de acceso a la información. Algunas características que resaltan en este proceso son que el patrocinio de un abogado durante el proceso es facultativo y que para su procedencia no es necesario agotar la vía administrativa.<sup>52</sup>

---

accesibles al conocimiento de toda persona natural o jurídica. El servidor público debe brindar y facilitar la información fidedigna, completa y oportuna. (...)"

<sup>48</sup> La Ley N° 27806 fue publicada en el diario oficial "El Peruano" el 3 de agosto de 2002.

<sup>49</sup> La Ley N° 27927 fue publicada en el diario oficial "El Peruano" el 2 de febrero del 2003.

<sup>50</sup> El TUO de la Ley fue publicado en el diario oficial "El Peruano" el 24 de abril de 2003.

<sup>51</sup> El Decreto Supremo N° 072-2003-PCM fue publicado en el diario oficial "El Peruano" el 7 de agosto de 2003.

<sup>52</sup> ABAD, Samuel. Loc.cit.

Asimismo, al año siguiente de la publicación del Código Procesal Constitucional, en el 2005, se publicó la Ley N° 28611 Ley General del Ambiente y la Ley N° 28478 Ley del Sistema de Seguridad y Defensa Nacional,<sup>53</sup> las cuáles contemplan artículos expresos sobre el acceso a la información pública, en concordancia con la Ley.<sup>54</sup>

Años después, en el 2013, se promulgó el Decreto Supremo N° 072-2013-PCM Decreto Supremo que modifica el Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública aprobado por Decreto Supremo N° 072-2003-PCM.<sup>55</sup>

Entre las modificaciones más positivas, del Reglamento de la Ley, se encuentran que detalla e incrementa las obligaciones de la máxima autoridad de la entidad, del funcionario responsable de entregar la información y del funcionario poseedor de la información. Asimismo, especifica que las formalidades estipuladas para presentar la solicitud de acceso a la información deben de interpretarse en forma favorable a la admisión y decisión final de las pretensiones de quien solicita; y también señala que las entidades no pueden cobrar ningún monto adicional a la reproducción por la búsqueda de ésta en sus archivos.

La evolución del marco normativo nacional de acceso a la información pública se desarrolla casi a la par con el desarrollo internacional del derecho. A nivel interno también se advierte que poco se va manifestando la intención de asegurar que todas las personas puedan tener acceder a la información que requieran.

---

<sup>53</sup> La Ley N° 28611 fue publicada en el diario oficial "El Peruano" el 15 de octubre de 2005 y la Ley N° 28478 fue publicada en el diario oficial "El Peruano" el 27 de marzo de 2005.

<sup>54</sup> Así por ejemplo la Ley N° 28611, indica en su artículo II: "Toda persona tiene derecho a acceder adecuada y oportunamente a la información pública sobre las políticas, normas, medidas, obras y actividades que pudieran afectar, directa o indirectamente, el ambiente, sin necesidad de invocar justificación o interés que motive tal requerimiento(...)" y la Ley N° 28478 establece en su artículo 13: " Los acuerdos, actas, grabaciones y transcripciones que contienen deliberaciones sostenidas en la sesiones del Consejo de Seguridad Nacional, dependiendo de su naturaleza, son de carácter secreto, reservado o confidencial, de acuerdo a la clasificación que le otorgue el propio Consejo, en concordancia con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública."

<sup>55</sup> El Decreto Supremo N° 070-2013-PCM fue publicado en el diario oficial "El Peruano" el 14 de junio de 2013.

Asimismo, se puede apreciar que la evolución normativa se gesta a partir del esfuerzo de varios actores, entre los que se encuentran a entidades de la Administración Pública encargadas de velar por la garantía de los derechos fundamentales; así como también a la sociedad civil organizada interesada.

### **1.3. Marco normativo vigente del derecho de acceso a la información pública**

Como se mencionó en el apartado anterior, desde el año 2002 se cuenta con una ley que regula la transparencia y el acceso a la información pública; sin embargo ¿Qué es lo que establece esta Ley? ¿Qué principios son aplicables? ¿Quiénes son los titulares del derecho de acceso a la información? ¿Quiénes son los sujetos obligados? y ¿Cómo se accede a la información pública en el país?

#### **1.3.1. El principio de transparencia**

La transparencia como principio no se encuentra reconocida de forma expresa en la Constitución, sin embargo, como lo menciona el Tribunal Constitucional es “un principio de relevancia constitucional implícito en el modelo de Estado Democrático y social de Derecho y la fórmula republicana de gobierno a la que aluden los artículos 3, 43 y 45 de la Constitución. (...)”<sup>56</sup>

Si bien la transparencia tiene una relación con el acceso a la información en poder de la Administración Pública, también lo tiene con la actuación de la misma; “es la apertura y

---

<sup>56</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el expediente N°0565-2010-HD/TC. *Caso Julio Óscar Elías Lucana*. Fundamento jurídico N° 5.

exposición a la ciudadanía del ejercicio de las funciones del Estado en su conjunto (autoridades políticas, funcionarios, funcionarias y servidores públicos)”<sup>57</sup>

La transparencia es «un “concepto de relación”, significa “mirar dentro” y es a la vez “conocimiento y comprensión”, “para permitir a la opinión pública no sólo conocer el proceso decisorio de la Administración, sino también comprender las motivaciones y objetivos, ya que se reconoce de forma general la estrechísima vinculación entre transparencia administrativa y democracia difusa”»<sup>58</sup>

Este principio «No se trata de hacer público lo que hay, sino, aun antes, de dar cuerpo a elementos que, hechos públicos, aumentan la cognoscibilidad de la Administración y de su actividad: es un principio que crea “cosas” en función de cognoscibilidad y capacidad de interpretar y comprender.»<sup>59</sup>

Es por ello que, las entidades de la Administración Pública deben buscar ser casas de cristal, dentro de las cuáles la ciudadanía tenga la posibilidad de escrutar y de fiscalizar;<sup>60</sup> para que pueda tener conocimiento y comprender cómo se lleva a cabo la gestión pública de los recursos y los servicios.

---

<sup>57</sup> PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS. 2015. Programa de fortalecimiento de capacidades en materia de Gobierno Abierto dirigido a gobiernos regionales y locales. Transparencia. Lima, p.9.

<sup>58</sup> MARZULONI, Carlo. La transparencia de la Administración y el derecho a la información de los ciudadanos en Italia. “*Derecho Administrativo de la información y administración transparente.*” Cit. MERLONI.F. *Trasparenza delle istituzioni e principio democratico.* En: “*La trasparenza amministrativa.*” Madrid: MARCIAL PONS, p. 167.

<sup>59</sup> *Ibidem.*

<sup>60</sup> MUNICIPALIDAD DE TIBÁS. Dictamen: 111 del 15/03/2005. Caso Percy Rodríguez A. Consulta 26 de agosto de 2015  
<[http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamento/pro\\_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=13071&strTipM=T](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamento/pro_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=13071&strTipM=T)>

La transparencia se encuentra integrada por cinco principios:<sup>61</sup>

- **El Principio de Publicidad:** Este principio se encuentra reconocido en el artículo 3 de la Ley, el cual indica que:

“Todas las actividades y disposiciones de las entidades comprendidas en la presente Ley están sometidas al principio de publicidad.

Los funcionarios responsables de brindar información correspondiente al área de su competencia deberán prever una adecuada infraestructura, así como la organización, sistematización y publicación de la información a la que se refiere este Ley

En consecuencia:

1. Toda información que posea el Estado se presume pública, salvo las excepciones expresamente previstas por el artículo 15 de la presente Ley.
2. El Estado adopta medidas básicas que garanticen y promuevan la transparencia en la actuación de las entidades de la Administración Pública
3. El Estado tiene la obligación de entregar la información que demanden las personas en aplicación del principio de publicidad (...)

Este principio se encuentra relacionado con el principio de máxima divulgación, sobre el cual la Corte IDH ha indicado que: “(...) establece la presunción de que toda información accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones.”<sup>62</sup> De este principio también se deriva que: (...) el régimen de excepciones debe ser interpretado de forma restrictiva, de forma tal que se favorezca el derecho de acceso a la información; (...) toda decisión negativa debe ser motivada y, en ese sentido, corresponde al Estado la carga de probar que la información solicitada no puede ser revelada; y (...) ante una duda o un vacío legal debe primar el derecho de acceso a la información.”<sup>63</sup>

---

<sup>61</sup> BOZA. Beatriz. Óp. Cit., p. 36. Cit. CAD. Estado de la Transparencia Fiscal en el Perú., p. 15.

<sup>62</sup> CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Óp. Cit. Fundamento 93.

<sup>63</sup> RELATORÍA ESPECIAL PARA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN. 2010. El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano. Fundamento 10. Consulta 26 de agosto de 2015 <[http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/acceso/marco\\_juridico/index\\_DAIMJI.html](http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/acceso/marco_juridico/index_DAIMJI.html)>

- **El Principio de Accesibilidad:** Conforme al cual las entidades de la Administración Pública se encuentran obligadas a proveer los medios necesarios para que la información sea de fácil acceso para la ciudadanía y que la misma pueda ser entendible.<sup>64</sup>

- **El Principio de Gratuidad:** De acuerdo a este principio las entidades de la Administración Pública se encuentran en la obligación brindar acceso a la información pública de manera gratuita. Siendo que únicamente se justifican los cobros por reproducción de la información.

Ello se comprende en tanto “(...) la información es pública y por lo mismo, la información no es del Estado sino de todas las personas que (...)” se encuentran “(...) representadas en éste.”<sup>65</sup>

Este principio se encuentra plasmado en el artículo 20 de la Ley el cual indica: “El solicitante que requiera la información deberá abonar solamente el importe correspondiente a los costos de reproducción de la información requerida. (...) Cualquier costo adicional se entenderá como una restricción al ejercicio del derecho regulado por esta Ley aplicándose las sanciones correspondientes.”

- **El Principio de Responsabilidad:** De acuerdo a este principio las entidades de la Administración Pública se encuentran obligadas a brindar toda aquella información que sea pública y al mismo tiempo a resguardar que no sea de conocimiento pública toda información que sea confidencial, reservada y secreta de conformidad el régimen de excepciones legalmente establecido.<sup>66</sup>

---

<sup>64</sup> BOZA, Beatriz. Óp. Cit., p. 36.

<sup>65</sup> Ídem., p. 39.

<sup>66</sup> Ídem., p. 36.

- **El Principio de Conservación:** Conforme a este principio las entidades de la Administración Pública están obligadas a proteger la integridad y la disponibilidad de la información pública que resguardan.<sup>67</sup>

Este principio se encuentra reflejado en el artículo 21 de la Ley en cual se indica: “Es responsabilidad del Estado crear y mantener un registro público de manera que el derecho a la información pueda ejercerse a plenitud. En ningún caso la Administración Pública podrá destruir la información que posee. (...)”

La transparencia es un principio rector dentro de un Estado Constitucional de Derecho a partir de cual se desprende el principio de publicidad. Éste último permite afirmar que toda la información que posea el Estado se presume pública y que la interpretación del acceso a la información pública siempre privilegie la entrega de información antes que la reserva de la misma. Además de ello, el principio de transparencia conlleva a comprender que la información pública le pertenece a la ciudadanía.

### 1.3.2. Titulares del derecho de acceso a la información pública

El reconocimiento del derecho de acceso a la información pública en el numeral 5 del artículo 2 de la Constitución alude a la persona, indicando que: “Toda **persona** tiene derecho: 5. A solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública (...).”<sup>68</sup>

En ese mismo sentido la Ley señala: “**Artículo 7.- Legitimación y requerimiento inmotivado.** Toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información de cualquier entidad de la Administración Pública. En ningún caso se exige expresión de causa para el ejercicio de este derecho.”

---

<sup>67</sup> Ídem., p. 38.

<sup>68</sup> Resaltado propio.

En tanto el derecho en cuestión es un derecho fundamental no existe duda de que los titulares de este derecho son todas las personas naturales. Siguiendo esa interpretación, cabría la posibilidad de que personas de nacionalidad diferente a la peruana solicitaran información, sin importar su residencia.<sup>69</sup>

Ello a diferencia de otros países como España, en el cuál se reconoce expresamente el derecho al ciudadano.<sup>70</sup> Al respecto, cabe precisar que desde la doctrina se sostiene que también corresponde este derecho a todo ciudadano extranjero residente y empadronado, así como también a todo ciudadano de la Unión Europea y a toda persona jurídica que resida en la misma.<sup>71</sup>

Por otro lado, debido a que la Constitución no señala expresamente que las personas jurídicas también sean titulares de derechos fundamentales, en algún momento, existió la duda sobre si éstas también son titulares de derechos fundamentales.<sup>72</sup>

Respecto a esta omisión se ha venido pronunciando el Tribunal Constitucional través de su jurisprudencia señalando que las personas jurídicas son titulares de derechos fundamentales siempre y cuando estos resulten compatibles con su naturaleza.<sup>73</sup>

---

<sup>69</sup> Por ejemplo, si el requerimiento y la respuesta se realizan en forma electrónica.

<sup>70</sup> El artículo 105.b) de la Constitución Española señala: "La ley regulará: (...) b) El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas. (...)"

<sup>71</sup> SOTO, Salvador. 2011. «El objeto del derecho de acceso a los archivos y registros de la administración. Elementos y circunstancias configuradoras del "tipo abstracto"». *El derecho de Acceso a la Información Pública. El Estado social y el buen gobierno*. Valencia: TIRAD LO BLANCH, p. 59.

<sup>72</sup> ZEGARRA, Diego. El ejercicio del derecho de acceso a la información pública en el Perú: marco jurídico administrativo" En: *Revista de derecho administrativo*. Año 4. N° 8. 2009, p. 322.

<sup>73</sup> *Ibidem*.

En esa línea, en particular sobre la titularidad de las personas jurídica del derecho de acceso a la información, el Tribunal Constitucional ha justificado la compatibilidad del ejercicio de este derecho con la naturaleza de las personas jurídicas señalando que:

“(…) es evidente que si bien el acceso a la información suele ser invocado por las personas naturales como un derecho necesario para la consolidación de diversos objetivos propios de su autodeterminación, no existe razón alguna para suponer que el mismo atributo no pueda ser objeto de invocación por parte de las personas jurídicas, ya que si la existencia de estas supone, para quienes las integran, la realización de determinados objetivos o finalidades, es perfectamente legítimo que, como garantía para la consecución de tales objetivos, les resulte necesario tomar conocimiento de diversos tipos de información que obren en poder del Estado o en cualquiera de sus organismos. Este mismo Colegiado, por otra parte, ha señalado en la sentencia recaída en el Expediente N.º 1219-2003-HD/TC que el derecho de acceso a la información tiene una naturaleza relacional, en tanto permite la realización de otros derechos fundamentales, premisa que siendo cierta en el ámbito de las personas naturales, lo es, con igual intensidad, en el caso de las personas jurídicas.”<sup>74</sup>

Además de lo señalado en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en la última modificatoria al Reglamento de la Ley se agregó expresamente que las personas jurídicas también pueden presentar solicitudes de acceso a la información. El Reglamento de la Ley señala: “Artículo 10.- Presentación y formalidades de la solicitud. La solicitud de acceso a la información pública puede ser presentada por cualquier persona natural o jurídica (...)”

Ello no obstante, cabe precisar que la titularidad del derecho fundamental de acceso a la información pública de personas jurídicas únicamente resulta compatible en el caso de las personas jurídicas privadas, pero no en las personas jurídicas públicas.

---

<sup>74</sup>TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el expediente N° 00644-2004-HD/TC. *Caso Inmobiliaria Las Lomas de Monterrico S.A.*

De esa postura, el Tribunal Constitucional ha rechazado demandas en las que se pretendía amparar pedidos de información realizados por entidades de la Administración Pública,<sup>75</sup> bajo el derecho de acceso a la información.<sup>76</sup>

Sin embargo, ello no quiere decir que el requerimiento de información entre entidades de la Administración Pública no esté permitido o no esté regulado. En estos casos se aplica la figura de colaboración entre entidades regulada en el artículo 76 de la Ley N° 27444 Ley del la Procedimiento Administrativo General, (en adelante Ley del Procedimiento Administrativo):

“76.1. Las relaciones entre las entidades se rigen por el criterio de colaboración sin que ello importe renuncia a la competencia propia señalada por ley.

76.2. En atención al criterio de colaboración las entidades deben: (...) 7.2.2. **Proporcionar directamente información los datos e información que posean, sea cual fuere su naturaleza jurídica o posición institucional**, a través de cualquier medio, sin más limitación que la establecida por la Constitución o la ley, para lo cual se propenderá a la interconexión de equipos de procesamiento electrónico de información, u otros medios similares.”<sup>77</sup>

Por lo tanto, en el país pueden acceder a información pública todas las personas naturales y jurídicas, tanto nacionales como extranjeras.

### **1.3.3. Sujetos obligados a entregar información pública**

En cuanto a las entidades que se encuentran obligadas a brindar información, conforme a los artículos 2 y 8 de la Ley se establece que estas son las señaladas en el artículo I del Título Preliminar de la Ley del Procedimiento Administrativo, es decir:

---

<sup>75</sup> Ello se aprecia en la resolución recaída en el expediente N°1899-2004-HD/TC y en la sentencia recaída en el expediente N°3555-2004-HD/TC.

<sup>76</sup> Óp. Cit. ZEGARRA, Diego., p. 323.

<sup>77</sup> Resaltado propio.

- “(…) 1. El Poder Ejecutivo, incluyendo Ministerios y Organismos Públicos Descentralizados;
2. El Poder Legislativo;
3. El Poder Judicial;
4. Los Gobiernos Regionales;
5. Los Gobiernos Locales;
6. Los Organismos a los que la Constitución Política del Perú y las leyes confieren autonomía.
7. Las demás entidades y organismos, proyectos y programas del Estado cuyas actividades se realizan en virtud de potestades administrativas y, por tanto se consideran sujetas a las normas comunes de derecho público, salvo mandato expreso de ley que las refiera a otro régimen; y
8. Las personas jurídicas bajo el régimen privado que prestan servicios públicos o ejercen función administrativa, en virtud de concesión, delegación o autorización del Estado, conforme a la normativa de la materia.”

Cabe precisar que el artículo 8 de la Ley, además señala sobre quiénes recae la responsabilidad de brindar información, indica en su último párrafo que: “Las empresas del Estado están sujetas al procedimiento de acceso a la información establecido en la presente Ley.” Al respecto se debe recordar que este párrafo no se encontraba inicialmente en la Ley, fue agregado a través de la Ley N° 27927 Ley que modifica la Ley N°27806 Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.<sup>78</sup>

Esta modificatoria expresa el interés de dejar en claro que las empresas del Estado se encuentran obligadas a brindar la información que tienen en su poder. En ese sentido, el Tribunal Constitucional ha señalado que: “(…), lo relevante [para determinar si se admite la demanda de habeas data] no es determinar si es una empresa de derecho público o privado pues conforme al último párrafo del artículo 8° del TUO de la Ley de

---

<sup>78</sup> CASTRO AUSEJO, Sheilla Paola. *La transparencia en las empresas privadas de servicios públicos (en particular, las telecomunicaciones y la energía eléctrica)* Tesis para optar por el título de abogada. 2006. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Facultad de Derecho, p. 67.

Transparencia y Acceso a la Información aprobado por Decreto Supremo N°043-2003-PCM, las empresas del Estado se encuentran obligadas a suministrar información pública”<sup>79</sup>

Otro artículo que determina el ámbito de aplicación subjetivo de la Ley, es el artículo 9 de la Ley, en el cual se indica que las personas jurídicas bajo el régimen privado que prestan servicios públicos o que ejercen función administrativa bajo cualquier modalidad, se encuentran únicamente obligadas a informar sobre: i) Las características de los servicios públicos que prestan, ii) sus tarifas; y iii) sobre las funciones administrativas que ejercen.

El decir, este tipo de entidades no se encuentran obligadas a entregar toda la información que poseen. La única información que puede solicitarse a una persona jurídica de derecho privado será, toda aquella, que se refiera a alguno de los tres aspectos antes mencionados.<sup>80</sup>

La regla general del Tribunal Constitucional respecto a los sujetos obligados es que: “(...) todo órgano del Estado o entidad con personería jurídica de derecho público se encuentra obligada a proveer la información peticionada, siendo excepcional la negativa de acceso a la misma (...)”<sup>81</sup>

De forma más particular, el Tribunal también se ha pronunciado en casos en los que existía duda sobre el ámbito de aplicación subjetivo de la Ley respecto a determinadas entidades. Ello sucedió, por ejemplo, en relación con los Colegios Profesionales. Al respecto el Tribunal ha señalado que los Colegios Profesionales están obligados a entregar

---

<sup>79</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Resolución recaída en el expediente N° 05660-2013. *Caso Vicente Raúl Lozano Castro*. Fundamento jurídico N° 4

<sup>80</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el expediente N° 01347-2010-HD/TC. *Caso Fanny Ramírez Quíroz*. Fundamento jurídico N° 7.

<sup>81</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el expediente N° 0959-2004-HD/TC. *Caso Wilo Rodríguez Gutiérrez*. Fundamento jurídico N° 5.

información en tanto son “(...) instituciones autónomas con personalidad de derecho público, de acuerdo con el artículo 20 de la Constitución. (...)”<sup>82</sup>

Asimismo, también ha señalado que los Notarios Públicos se encuentran obligados a entregar información debido a que realizan una función pública indicado que: “(...) en su calidad de profesional del derecho autorizado por el Estado para brindar un servicio público en ejercicio de su función pública, comparte la naturaleza de cualquier funcionario público en cuanto a la información que genera.”<sup>83</sup>

En otras oportunidades también se ha pronunciado sobre la aplicación de la Ley a las universidades públicas y privadas e institutos privados. En relación a las universidades públicas consideró que éstas deben de entregar la información ya que la Ley N° 23733, Ley Universitaria les ha otorgado autonomía y por lo tanto al ser entidades de carácter público, tienen el deber de entregar la información que se les solicite.<sup>84</sup>

En cuanto a las universidades privadas e institutos privados, el Tribunal Constitucional ha señalado, en diferentes ocasiones, que éstas se encuentran obligadas a entregar información ya que prestan un servicio público, la educación.

Sobre la educación, como servicio, el Tribunal Constitucional ha venido señalando que esta es un servicio público: “en la medida que se trata de una prestación pública que explicita una de las funciones-fines del Estado, de ejecución per se o por terceros bajo fiscalización estatal.”<sup>85</sup> En ese sentido, toda aquella información: “que se encuentre

---

<sup>82</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el expediente N° 1851-2002-HD/TC. *Caso Luis Román Quispe*. Fundamento jurídico N° 2.

<sup>83</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el expediente N° 0301-2004-HD/TC. *Caso Juan Federico Palian Canchaya*. Fundamento jurídico N° 4.

<sup>84</sup> Cfr. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el expediente N° 3971- 2004-PHD/TC. *Caso Zaida Mabel Cáceres Calderón*. Fundamentos jurídicos N°13 y 14.

<sup>85</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el expediente N° 2892-2009-HD/TC. *Caso Fanny Ramírez Quiroz*. Fundamento jurídico N° 2.

estrechamente vinculada con el referido servicio debe ser brindada a cualquier ciudadano (...).”<sup>86</sup>

El mencionado tribunal también ha señalado que ni las universidades, ni los institutos privados se encuentran obligados a entregar toda la información que poseen. En tanto, son personas jurídicas de derecho de privado: “(...) la información que se puede solicitar es más limitada, debido a la gestión privada, (...) las personas jurídicas sujetas a régimen privado que gestionen servicios públicos, como el caso de la Universidad (...), están obligadas a informar sobre: a) las características de los servicios públicos que presta; b) sus tarifas; y c) las funciones administrativas que ejerce.”<sup>87</sup>

En relación a la vinculatoriedad de la Ley sobre las personas jurídicas sujetas al régimen privado que prestan servicios públicos se puede apreciar que el Tribunal Constitucional viene aplicando lo establecido por el artículo 9 de la Ley tanto a empresas en las que el Estado tiene accionariado, como a empresas de accionariado privado; en el sentido de que están obligadas a informar sobre las características de los servicios públicos que presta, sus tarifas y sobre las funciones administrativas que ejerce.

Pese a ello, cabe mencionar que en el caso de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N°6384-2009, el factor determinante para que el mencionado Tribunal ordene la entrega de información relacionada al manejo de dinero de una empresa del Estado de derecho privado, fue la procedencia del mismo, en la sentencia no se menciona el que corresponde aplicar el artículo 9 de la Ley. En el caso citado, el dinero provenía de la Municipalidad Metropolitana de Lima y por ello considero que se debía de entregar la información sobre el uso del mismo.

---

<sup>86</sup> *Ibidem*.

<sup>87</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el expediente N° 264-2007-PHD/TC. *Caso Sixto Guillermo Ludeña Luque*. Fundamentos jurídicos N° 3 y 4.

En cuanto al contenido de la función administrativa, mencionada en el artículo 9 de la Ley, en casos de empresas del Estado de derecho privado el Tribunal Constitucional ha especificado que en las:

“(...) **funciones administrativas** de la empresa se puede comprender la totalidad de actos realizados por la empresa en cuanto a su manejo administrativo, particularmente cuando la información se refiere a actos de la administración y disposición de los bienes de la empresa, ya que en tal caso existe un evidente interés público en el control de la información. Desde tal perspectiva la totalidad de la información concerniente a la actuación administrativa de esta empresa proveedora de energía eléctrica, referida a la administración y disposición de bienes constituye **información pública**, objeto del derecho de acceso a la información pública.”

Un caso ilustrativo se encuentra en la sentencia recaída en el expediente N° 3156-2009. Ésta sentencia resuelve una controversia en la cual una empresa del Estado, que se rige por el derecho privado se había negado a entregar información sobre los resultados de acciones legales y gastos por asesorías al directorio y gerencia.<sup>88</sup>

En esta controversia, el Tribunal Constitucional resuelve a favor del solicitante de la información en tanto considera que la información solicitada: “(...) versa sobre el manejo administrativo de dicha entidad (...).En consecuencia debe brindar la información solicitada (...).”<sup>89</sup>

Como se puede apreciar, en el caso de las empresas del Estado que se rigen por el régimen privado el Tribunal Constitucional aplica el artículo 9 de la Ley, circunscribiendo la información que deben entregar a la relacionado con a las características de los servicios que brinda, sus tarifas y las funciones administrativas que ejerce. Al mismo tiempo ha

---

<sup>88</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el expediente N° 3156-2009-PHD/TC. *Caso Carlos Enrique Alva Jara*. Fundamento jurídico N° 1.

<sup>89</sup> Ídem. Fundamento jurídico N°8.

desarrollado un concepto amplio de la función administrativa, de modo que las empresas en las que el Estado posee inversiones tengan una gestión transparente provean de información a los ciudadanos.

Sin embargo, es conveniente recordar que si una empresa del Estado está sujeta a la normas del régimen privado, no quiere decir que no se le aplique las normas del Derecho Público en ningún caso. En ese sentido, Morón Urbina sostiene que las empresas del Estado no quedan sujetas a las normas del derecho administrativo salvo en sus relaciones con el resto de la Administración Pública, por ejemplo en relación al deber de colaboración; en aquellos aspectos administrativizados de sus actividades para asegurar homogeneidad entre las personas jurídicas del Estado y no aplicándoles las normas del Derecho Privado que les corresponderían, como por ejemplo en contrataciones y adquisiciones, transparencia y acceso a la información pública.<sup>90</sup>

Si la regla es que toda la información que genera el Estado es pública, se debe entender que la información que produce el Estado realizando actividad empresarial también debe ser de acceso público. Siendo ello así, hace sentido que el artículo 9 de la Ley se aplique a aquellas personas jurídicas en las que el Estado no es propietario; ya que este artículo establece supuestos taxativos de acceso a la información.

#### **1.3.4. Formas de acceso a la información pública en el país**

En el Perú se tiene acceso a la información por medio de Portales de Transparencia Estándar, y Portales Institucionales que poseen todas las entidades de la Administración Pública. Asimismo también se puede obtener información a través del Acceso Directo o presentando una Solicitud de Acceso a la Información. Todas éstas formas se detallan a continuación.

---

<sup>90</sup> MORON URBINA. 2011. Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Lima: Gaceta Jurídica, pp.29-30.

### **1.3.1.1. Portales Institucionales y Portales de Transparencia Estándar de las entidades de la Administración Pública**

Actualmente, si la ciudadanía requiere información de las entidades de la Administración Pública pueden ingresar a su portal web, en el cuál encontrarán la información exigida por la Ley y toda aquella información que las entidades consideren necesario publicar.<sup>91</sup>

Si bien la obligación de publicar información en portales de internet entró en vigencia en el año 2003; es desde la entrada en vigencia del Decreto Supremo N°063-2010-PCM Decreto Supremo que se aprueba la implementación del Portal de Transparencia Estándar en las Entidades de la Administración, a través del cual se busca homogenizar los portales web a través de los cuáles se publica la información pública, establecida por la Ley.

El objetivo de estandarizar la información que se brinda en internet también se refleja en la Resolución Ministerial N° 200-2010-PCM a través de la cual se aprueban los Lineamientos para la implementación del Portal de Transparencia Estándar en las Entidades de la Administración Pública.<sup>92</sup>

El artículo 11 de los Lineamientos para la implementación del Portal de Transparencia Estándar en las Entidades de la Administración Pública (en adelante los Lineamientos), recoge lo establecido por el artículo 5 de la Ley, e indica cuál es la información mínima y obligatoria que se debe publicar, agrupándola en 11 rubros, los cuáles son:

---

<sup>91</sup> Artículo 5.- Publicación en los portales de las dependencias públicas. Las entidades de la Administración Pública establecerán progresivamente, de acuerdo a su presupuesto, la difusión a través de Internet de la siguiente información (...).

<sup>92</sup> Esta Directiva fue publicada en el Diario Oficial "El Peruano" el 25 de junio de 2010 y fue modificada por la Resolución Ministerial N° 252-2013-PCM, la cual fue publicada el 04 de octubre de 2013 en el Diario Oficial el Peruano.

- **Datos generales**, que incluyen entre otros, el directorio de los principales funcionarios, marco legal, normas emitidas por la entidad, declaración jurada de ingresos y bienes y rentas de los funcionarios que se encuentren obligados a presentarla.
- **Planeamiento y organización** que contiene, entre otros, los instrumentos de gestión y la norma que lo aprueba, estructura de la entidad, los planes y políticas, las recomendaciones de los informes de auditoría orientadas al mejoramiento de la gestión de las entidades públicas.
- **Información presupuestal** que se refiere, entre otros, a los datos sobre su presupuesto especificando los ingresos, gastos, financiamiento y resultados operativos de conformidad con los clasificadores presupuestales vigentes, los presupuestos ejecutados, partidas salariales y los beneficios de los altos funcionarios y el personal en general, así como sus remuneraciones.
- **Proyectos de inversión pública** especificando, entre otras cosas, el presupuesto total de proyecto, el presupuesto del período correspondiente y su nivel de ejecución y el presupuesto acumulado.
- **Participación ciudadana**, rubro aplicable a Gobiernos Regionales y Municipales, se refiere a la información del Proceso de Presupuesto Participativo en curso, información sobre las Audiencias Públicas de Rendición de Cuentas, Consejo de Coordinación Regional o Municipal.
- **Información de su personal** especificando, entre otras cosas, el personal activo y si corresponde el personal pasivo, número de funcionarios, directivos, profesionales, técnicos, auxiliares, sean nombrados o contratados por periodos mayores a 3 meses en el plazo de un año sin importar su régimen laboral, rango salarial por categoría y el total del gasto en remuneraciones, bonificaciones y cualquier otro concepto de índice remunerativo.
- **Información de contrataciones**, entre otros, la información contenida en el Registro de procesos de selección de contrataciones y adquisiciones de bienes. Se debe de publicar

el detalle de los montos comprometidos, los proveedores, la cantidad y calidad de los bienes y servicios comprometidos.

- **Actividades oficiales**, las que se desarrollarán o desarrollaron los altos funcionarios de la respectiva entidad, entendiéndose como tales a los titulares y los cargos de nivel subsiguiente.
- **Registro de información de obras públicas del Estado-INFOBRAS**, en este caso el Portal de Transparencia Estándar establecerá una consulta que permita visualizar la información del Registro de Información de Obras Públicas del Estado publicada en la página web de la Contraloría General de la República.
- **Registro de visitas a funcionarios públicos**, este registro debe contar como mínimo con el número de visita, la hora de ingreso, los datos del visitante, el motivo de la visita, nombre del empleado público visitado, cargo y oficina en la que labora y hora de salida.
- **Otra información relevante de la entidad**, refiere a cualquier información además de la ya establecida que la entidad considere que puede ser de interés de la ciudadanía.

Sin embargo lograr que toda la información se encuentre en el mencionado portal y la actualización de la misma, requiere de un trabajo constante. Pensado en ello es que el Reglamento de la Ley ha establecido que cada una de las entidades obligadas debe de contar con un funcionario responsable del Portal de Transparencia Estándar quien se debe encargar de recabar la información que debe ser difundida a través del portal y de su actualización.

La información que se publica en el Portal de Transparencia Estándar debe ser actualizada de manera periódica, una vez al mes o conforme lo establezca la ley.<sup>93</sup> Así por ejemplo, en el caso de las actividades oficiales estas deben ser actualizadas todos los días.<sup>94</sup>

---

<sup>93</sup> En ese sentido el Reglamento de la Ley en el artículo 9 señala que: “La actualización del Portal deberá realizarse al menos una vez al mes, salvo los casos en que la Ley hubiera establecido plazos diferentes.”

De ser el caso que esta obligación no se cumpliera, es de aplicación el artículo 4 de la Ley la cual indica que: “(...) Los funcionarios o servidores públicos que incumplieran con las disposiciones establecidas en la presente Ley serán sancionados por la comisión de una falta grave, pudiendo ser denunciados penalmente, por la comisión del delitos de Abuso de Autoridad a que hace referencia el artículo 377 del Código Penal.”

En cuanto el cumplimiento de la actualización de la información publicada en los Portales de Transparencia Estándar, cabe mencionar que la Defensoría del Pueblo realiza supervisiones de forma periódica para verificar el nivel de cumplimiento de los ministerios del Poder Ejecutivo, gobiernos regionales y municipalidades provinciales ubicadas en capitales de departamento.

Uno de los resultados más interesantes que se puede encontrar en la última supervisión, realizada por la mencionada entidad, es que los ministerios del Poder Ejecutivo, alcanzaron en promedio un nivel de cumplimiento mayor (95%) que el de los gobiernos regionales (78%) y que las municipalidades provinciales ubicadas en capitales de departamento (52%).<sup>95</sup>

Contar con Portales de Transparencia Estándar es una forma acertada de poner a disposición de los ciudadanos información pública relevante, sin embargo no sólo se necesita que la herramienta, en este caso los Portales de Transparencia Estándar, se encuentren operativos. Es necesario que las entidades obligadas y que los funcionarios responsables de actualizar la información cumplan con sus deberes, ya que no resulta útil tener un Portal de Transparencia Estándar, en el cuál únicamente se incluya una parte de la información que deberían tener o con información descentralizada.

---

<sup>94</sup> En el artículo 10 de los Lineamientos se indica que la agenda del titular de la entidad y de los cargos subsiguientes de la Alta Dirección se actualiza diariamente.

<sup>95</sup> DEFENSORIA DEL PUEBLO. 2014. Primer Reporte 2014: Supervisión a los Portales de Transparencia Estándar de los Ministerios del Poder Ejecutivo, Gobiernos Regionales y Municipalidades Provinciales ubicadas en capitales de departamento. Lima, p. 33.

### 1.3.1.2. Acceso directo

Otra forma de acceder a información es a través del acceso directo, la cual está regulada por el artículo 12 de la Ley que indica que las entidades obligadas a entregar información deben permitir a los solicitantes el acceso directo y de manera inmediata a la información que poseen, durante las horas de atención al público. Además de este artículo, no existe ninguna otra precisión en la Ley, ni el Reglamento de la Ley sobre cómo se debe realizar el acceso directo a la información pública.

Cabe mencionar que existe una referencia, en la Ley Modelo en la que se señala: “29. Las autoridades públicas facilitarán el acceso mediante exhibición de documentos originales en instalaciones adecuadas para tales propósitos”.

Si bien no existe un desarrollo normativo general sobre este aspecto del acceso a la información, hay entidades de la Administración Pública que poseen normativas internas en las que regulan la atención de solicitudes de acceso a la información pública y cuentan con pautas para concretar esta forma de acceder a información.

De este modo, por ejemplo a nivel del Gobierno Central, se tiene información de que 10 ministerios cuentan con directiva internas de atención de solicitudes de acceso a la información,<sup>96</sup> de los cuáles 6 han establecido pautas que regulan como se debe de llevar a cabo el acceso directo.<sup>97</sup>

---

<sup>96</sup> Los ministerios que cuentan con directivas internas sobre atención de solicitudes de acceso a la información pública son: Ministerio de Agricultura y Riego, Ministerio del Ambiente, Ministerio de Cultura, Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Ministerio de Transporte y Comunicaciones y Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Cabe precisar que el Ministerio de la Mujer y Poblaciones vulnerables afirma tener un proyecto de directiva, mientras que la Presidencia del Consejo de Ministros afirma no contar con ninguna directiva, ni proyecto de directiva.

<sup>97</sup> Estos Ministerios son: Ministerio de Cultura, Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Educación, Ministerio del Trabajo y Promoción del Empleo, Ministerio de Transportes y Comunicaciones y Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

De los ministerios que si han regulado el acceso directo destacan el Ministerio de Cultura y el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, ya que tienen establecidas las pautas más precisas para el acceso directo. Por ejemplo, ambos ministerios indican en sus directivas internas que el acceso directo a la información debe ser inmediato; pero que si la atención no puede realizarse de esta forma, la dependencia u órgano interno que posea la información se encuentra obligada a otorgar una cita al solicitante en un plazo no mayor a 48 horas. Asimismo se señalan que en caso el solicitante desee una copia deberá de realizar el procedimiento de acceso a la información regular establecido en su Texto Único de Procedimientos Administrativos (en adelante TUPA).

En cuanto a la constancia del acceso a la información, sólo la directiva interna del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento ha regulado este aspecto señalando que el acceso directo a la información debe constar en un “Acta de entrega de la información pública” firmada por el solicitante.

Otra precisión que puede resultar positiva para el acceso directo a la información es que en la directiva interna del Ministerio del Trabajo y Promoción del Empleo la solicitud de acceso directo puede presentarse de forma verbal, por escrito o por medio electrónico.

#### **1.3.1.2. Solicitud de acceso a la información**

Otra forma de requerir información a una entidad de la Administración Pública es la presentación de una solicitud de acceso a la información pública que por lo general se entrega de forma física en Mesa de Partes de la entidad. En algunos casos, hay entidades que poseen la recepción virtual de las solicitudes a través de su portal web institucional, facilitando el acceso.

Esta solicitud puede ser presentada utilizando el formato del Reglamento de la Ley, una ficha virtual o a través de cualquier otro documento que cumpla con las formalidades legalmente establecidas.

**a. Formalidades para la presentación de solicitudes de acceso a la información**

Conforme se indica en la Constitución, los titulares del derecho no se encuentran obligados a expresar la causa del pedido, sin embargo deben cumplir con determinadas formalidades.

Las formalidades requieren los datos personales del solicitante: su nombre completo, el número de su documento de identidad, su domicilio y der ser el caso, su número de teléfono y/o correo electrónico.

Esta información, además de buscar identificar al solicitante, es de utilidad para que las entidades obligadas puedan comunicar el estado del pedido de información. Por ejemplo, comunicar que la liquidación de costos está lista o que ya puede pasar a recoger la información solicitada.

Además las formalidades requieren indicar la expresión concreta y precisa del pedido de información y cualquier otro dato que propicie su localización, la dependencia que posee la información (en caso que el solicitante lo sepa) y opcionalmente la forma o modalidad en la que se prefiera la entrega de la información.

En cuanto al requerimiento de expresión concreta y precisa de la información que se solicita, el Tribunal Constitucional ha señalado que no se puede calificar como imprecisa a una solicitud que requiere toda la información referida a un asunto en particular, que posee una entidad de la Administración Pública.

El requerimiento de todos los documentos relacionados a un tema o asunto en particular no puede ser considerado como impreciso por la entidad obligada, que la recibe, debido a que: “(...) no se ha pedido que discierna qué documentos entregar y cuáles no sobre la base algún criterio; (...)”<sup>98</sup>, exigir a un solicitante que “(...) especifique, puntual y concretamente, qué documentos son los que peticona de antemano resulta a todas luces irrazonable por una cuestión de asimetría informativa.”<sup>99</sup> En estos casos, es la entidad obligada la que: “(...) conoce qué documentos son los que se encuentran relacionados (...), en la medida que los ha producido y custodia.”<sup>100</sup>

Como lo dice en la última modificación del Reglamento de la Ley, las formalidades buscan garantizar la satisfacción del derecho, por lo que deben interpretarse de manera favorable tanto en la admisión de la solicitud, como para la formulación de decisiones administrativas que respondan pretensiones de los solicitantes. Es decir, las formalidades están orientadas a concretar y agilizar el acceso a la información y su cumplimiento no debe convertirse en una barrera que limite el derecho.

En relación al cumplimiento de requisitos para atender solicitudes de acceso a la información, cabe mencionar por ejemplo que la Defensoría del Pueblo evidenció en el Informe Defensorial N° 165 “Balance a diez años de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. 2003-2013” que en el 10% de los procesos de habeas data por vulneración del derecho de acceso a la información pública seguidos entre enero de 2007 y marzo de 2013, las entidades públicas demandadas señalaron que no entregaron la

---

<sup>98</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el expediente N° 04203-2012-PHD. *Caso Nazario Edgar Flores Castro*. Fundamento jurídico N° 6.

<sup>99</sup> *Ibidem*.

<sup>100</sup> *Ibidem*.

información requerida debido a que el solicitante no cumplió con los requisitos al presentar la solicitud.<sup>101</sup>

Además en el citado informe también se evidenció la exigencia de requisitos no contemplados en el ordenamiento jurídico, como por ejemplo la exigencia de motivación de la solicitud. Siendo que, la Defensoría del Pueblo informó haber recibido y tramitado 321 quejas de ciudadanos a nivel nacional, entre marzo del 2003 y diciembre de 2012, por requerir motivación a la solicitud <sup>102</sup>

#### **b. Procedimiento de atención de las solicitudes**

Una vez presentada la solicitud de acceso a la información la entidad obligada, tiene un plazo de 7 días útiles para entregarle la información al solicitante. Sin embargo, la Ley también contempla que en caso sea inusualmente difícil reunir la información, este plazo puede ser prorrogado por 5 días útiles adicionales.<sup>103</sup>

Otro aspecto de la atención de solicitudes precisado en el Reglamento de la Ley es que la máxima autoridad de las entidades obligadas debe designar a los funcionarios encargados de entregar la información. Siendo que en caso de vacancia, ausencia justificada del funcionario responsable de entregar la información o cuando no haya sido designado un encargado, el Secretario General o quien haga de sus veces asumirá las obligaciones <sup>104</sup>

---

<sup>101</sup> DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Informe N°165 “Balance a diez años de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. 2002-2013”. Lima: 2013, p. 219.

<sup>102</sup> DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Ídem. p. 107.

<sup>103</sup> Para ello la entidad debe de comunicarse con el solicitante, por escrito y antes de que venza el primer plazo, para informarle las razones por las cuáles quiere hacer uso de la prórroga.

<sup>104</sup> El artículo 3 del Reglamento de la Ley señala que: La obligaciones de la máxima autoridad de la Entidad, bajo responsabilidad, son las siguientes: (...) b. Designar a los funcionarios responsables de entregar información de acceso público; (...).”

Sobre el perfil de los funcionarios encargados de entregar información, la Defensoría del Pueblo recientemente ha dado a conocer que en la mayoría de casos éstos funcionarios son abogados. Ello sucede así en el 68% de los ministerios, en el 80% de las municipalidades distritales de Lima Metropolitana, en el 93% de las municipalidades provinciales de capitales de departamento y en el 47% de los gobiernos regionales.<sup>105</sup>

Ante la presentación de una solicitud de información, este funcionario es el encargado de requerir la información al área de la entidad que la haya creado u obtenido, la posea o controle; de poner a disposición del solicitante la liquidación del costo de reproducción y finalmente de entregar la información siempre que se haya cumplido con el pago del costo de la reproducción de la misma.

Para el caso en particular de este funcionario la Ley ha establecido en el artículo 14, que cuando de modo arbitrario obstruya el acceso a la información o la suministre de forma incompleta u obstaculice de cualquier modo el cumplimiento de la Ley será sancionado por la comisión de falta grave, pudiendo incluso ser denunciados penalmente, de conformidad con el artículo 4 de la Ley.<sup>106</sup>

Si bien es cierto, el Reglamento de la Ley establece obligaciones del funcionario responsable de entregar información y del funcionario poseedor de la misma y además establece pautas generales sobre cómo se debe atender una solicitud; existen entidades obligadas que cuentan con una normativa propia de atención de solicitudes de acceso a la información en las que concretizan lo establecido por la Ley y el Reglamento conforme a su organización interna.

---

<sup>105</sup> DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Supervisión del Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Lima. 2015, p. 38.

<sup>106</sup> El artículo 4 de la Ley indica: (...) Los funcionarios o servidores públicos que incumplieran con las disposiciones a que se refiere esta Ley serán sancionados por la comisión de una falta grave, pudiendo incluso ser denunciados penalmente por la comisión de delitos de Abuso de Autoridad (...)"

La verificación de estas disposiciones internas deja advertir que si la solicitud se entrega de forma presencial lo usual es que esta se presente en la oficina de Trámite o Gestión Documentaria y que luego esta oficina derive las solicitudes al funcionario encargado de entregar la información. Este envío implica enviar la solicitud a otra área de la entidad, por lo que si la solicitud ingresó en la tarde podría demorar hasta el día siguiente en llegar al funcionario encargado. Sin embargo, por ejemplo en el Ministerio del Trabajo y Promoción del Empleo el funcionario encargado de responder solicitudes es el jefe de la Oficina de Atención al Ciudadano y Gestión Documental, lo cual reduce el tiempo de envío de atención de la solicitud.

Una vez que la solicitud se encuentra en manos del funcionario encargado de entregar información, este debe derivarla hacia el funcionario poseedor de la información. Este último será el responsable de buscar la información que fue solicitada y luego enviársela al mencionado funcionario para que pueda ser puesta a disposición del ciudadano que la solicitó.

Cabe precisar, que en algunos casos, como en el Ministerio de Agricultura, Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio del Trabajo y Promoción del Empleo; y Ministerio de Transportes y Comunicaciones la solicitud no se envía directamente al funcionario que posee físicamente la información; sino que se envía al coordinador del área, oficina o dependencia que posee la información, quién se encargará de que ésta sea encontrada y de poner en conocimiento de ella al funcionario encargado de entregar la información.

También es relevante mencionar que, por ejemplo, en el Ministerio de Salud la organización interna de atención es diferente. En primer lugar, no cuentan con un solo funcionario encargado de responder solicitudes sino que han designado a varios responsables. Esta función está adherida a varios cargos directivos y son éstos quienes

solicitan la información a los funcionarios poseedores de la información y a quienes se las remiten para ponerla a disposición del solicitante.

Otro aspecto que cabe mencionar es la subsanación de solicitudes, ya que si bien el Reglamento y la Ley mencionan que la entidad puede solicitar la subsanación no establecen qué funcionario sería el encargado de verificar si es necesaria la subsanación y pedirla. Actividad que podría realizarla indistintamente el funcionario responsable de entregar la información o el poseedor de la misma.

En cuanto a las subsanaciones, en la mayoría de ministerios se ha regulado que corresponde a la unidad u oficina que recibe la solicitud verificar y solicitar la subsanación de solicitudes de acceso a la información. Es decir, la oficina de Atención al Ciudadano o de Trámite o Gestión Documentaria; siendo además que en el Ministerio del Trabajo y Promoción del Empleo y en el Ministerio del Ambiente, se indica expresamente que ante falta de precisión o claridad sobre lo solicitado el funcionario encargado de responder las solicitudes puede pedir la subsanación.

De la regulación existente se aprecia que la atención de las solicitudes no se ejecuta únicamente a través de los funcionarios encargados de atender solicitudes, sino que también se encuentran directamente involucrados los funcionarios poseedores de información y en algunos casos también los coordinadores de cada Dependencia u Oficina de las entidades obligadas.

Ello revela que, los funcionarios y servidores públicos deben trabajar en equipo para responder solicitudes y que resulta necesario que el conocimiento, sobre el alcance del derecho de acceso a la información y sobre las interpretaciones del mismo, lo tenga el funcionario responsable de entregar información y también de todos los funcionarios que forman parte de una entidad obligada, sin excepción.

## CAPITULO SEGUNDO

### EVOLUCIÓN EN EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL PERÚ

En el capítulo anterior se ha desarrollado la evolución del marco normativo del acceso a la información pública a nivel nacional e internacional. Además se identificaron hitos importantes en la regulación del acceso a la información pública en el país.

Entre estos hitos se encuentran el reconocimiento del derecho de acceso a la información en la Constitución de 1993 y la promulgación de la Ley en el año 2002, sin embargo en la última década no se han producido cambios normativos sustanciales; por lo que cabe preguntarse: ¿Es lo mismo hablar de acceso a la información en el año 1993 que en el año 2015? ¿Han cambiado los deberes de la Administración Pública en el Perú con el paso del tiempo? ¿Los ciudadanos siguen ejerciendo el derecho de acceso a la información de la misma forma desde comienzos del siglo? ¿Es válido considerar que los avances tecnológicos impacten en la forma en cómo se ejerce el derecho de acceso a la información pública?

#### **2.1. Demanda de información pública en la última década**

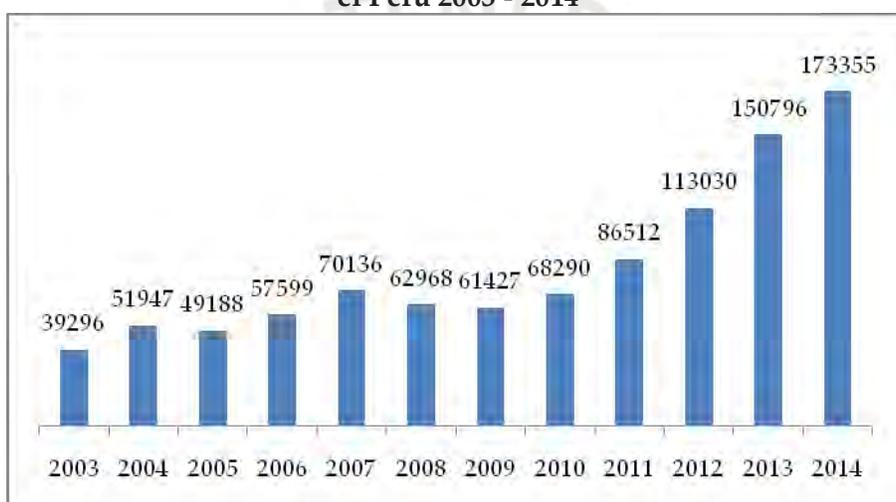
La demanda de información pública viene aumentando a través de los años. Si bien, de acuerdo a la información recopilada este crecimiento no es progresivo, es evidente que la demanda de información pública no era la misma a comienzos del siglo que en la actualidad.

Ello se ve reflejado no sólo en el aumento de solicitudes de información que se han registrado año a año, sino también en la cantidad de quejas presentadas, a nivel

administrativo, y en la cantidad de procesos de hábeas data iniciados, en contra de entidades de la Administración Pública.

Conforme se observa en el Gráfico N°1, mientras que en el año 2003 las entidades de la Administración Pública del país informan haber recibido un total de 39, 296 solicitudes de información; once años después, 2014, la cifra aumentó cuatro veces, registrándose 173, 355 solicitudes.

**Gráfico N°1**  
**Evolución de las solicitudes de información recibidas por la Administración Pública en el Perú 2003 - 2014**

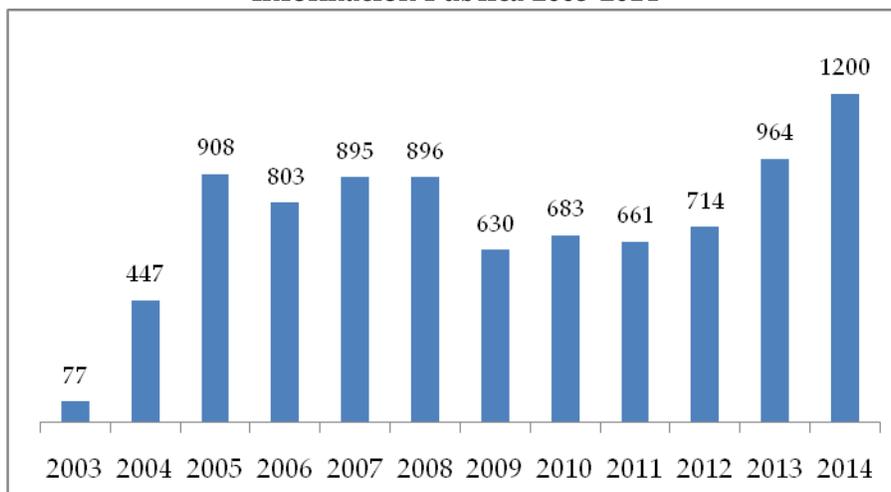


Fuente: Informes Anuales de la Presidencia del Consejo de Ministros sobre solicitudes y pedidos de información atendidos y no atendidos por las entidades de la Administración Pública (2003-2014)

Algo similar sucede a nivel administrativo y judicial, tanto en la Defensoría del Pueblo, como en el Poder Judicial y en el Tribunal Constitucional, se aprecia que con el pasar de los años la ciudadanía presenta más quejas e inicia más procesos de habeas data.

Como se observa en el Gráfico N° 2, la Defensoría del Pueblo registró 77 quejas a nivel nacional en el año 2003; pero para el año 2012 la cifra aumentó nueve veces, llegando a recibir 714 quejas.

**Gráfico N° 2**  
**Evolución de las quejas recibidas en la Defensoría del Pueblo por Acceso a la Información Pública 2003-2014**



Fuente: Supervisión del Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Si bien es cierto no se registra un aumento progresivo, sino que se aprecia que en el año 2005 y en los años 2007 y 2008 la cantidad de quejas aumenta de manera considerable para después descender; ello se debería, en el primer caso, al impacto del trabajo de la Defensoría del Pueblo luego de haber publicado, en el año 2005, el Informe Defensorial N°96 “Balance a dos años de vigencia de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública 2003-2004”<sup>107</sup>; y en el segundo caso porque el registro de quejas “(...) se ve fuertemente influenciado alrededor de los periodos electorales.”<sup>108</sup>

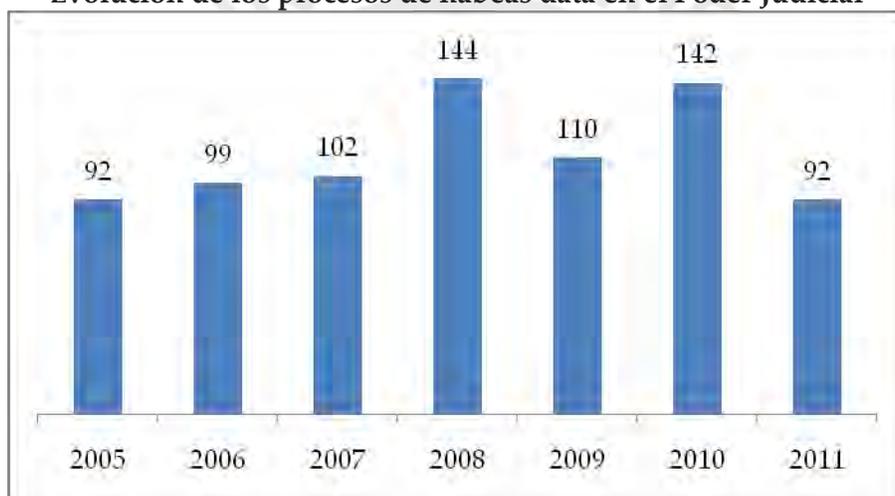
Pese a ello, la estadística demuestra cómo la demanda de información, vista desde la cantidad de quejas que se presentan a nivel administrativo, no se mantiene estática ni descendiendo sino que tiende a aumentar.

<sup>107</sup> DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Óp. Cit., p. 94.

<sup>108</sup> *Ibidem*.

En el caso del Poder Judicial, se aprecia en el Gráfico N°3 que hay un aumento en la cantidad de los procesos de hábeas data, “(...) sin embargo, a partir del 2008 y hasta el 2012, la demanda se vuelve irregular, presentando aumentos y descensos no mayores al 40%.”<sup>109</sup> Ello tomando en cuenta que: “(...) transcurre aproximadamente un año hasta que las demandas ingresan al Tribunal Constitucional, el elevado número de procesos ingresados a este Colegiado en 2013 (...)”<sup>110</sup> cifra que ascendió a 147, “(...) muestra que el ingreso de procesos de hábeas data en el año 2012 fue superior a 147 (...)”<sup>111</sup>

**Gráfico N°3**  
**Evolución de los procesos de hábeas data en el Poder Judicial**



Fuente: Informe Defensorial N° 165 Balance a diez años de vigencia de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública 2003-2013

En cuanto a los procesos de hábeas data que llegaron al Tribunal Constitucional, como se observa en el Gráfico N° 4, si se compara la cantidad de procesos del año 2005 y del año 2013 se encuentra un aumento sustancial. En el año 2005 la cantidad de procesos era de 12, sin embargo esta aumentó en doce veces para el año 2013.

<sup>109</sup> DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Op. Cit., p. 200.

<sup>110</sup> *Ibidem*.

<sup>111</sup> *Ibidem*.

En cuanto a las cifras sobre el Poder Judicial y el Tribunal Constitucional, según la Defensoría del Pueblo: “(...) a nivel de las instancias judiciales si bien se observa que el número de demandas ingresadas sigue siendo irregular, entre 90 y 140 demandas por año, si puede considerarse que existe una ligera tendencia hacia el incremento.”<sup>112</sup>

**Gráfico N° 4**  
**Evolución de los procesos de habeas data en el Tribunal Constitucional**



Fuente: Informe Defensorial N° 165 Balance a diez años de vigencia de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública 2003-2013

La información detallada muestra que la demanda de información pública en el país no es la misma que a inicios del siglo; así mismo evidencia una tendencia a incrementarse.

Tomando como hito a la promulgación de la Ley y las diferentes maneras en las que la ciudadanía ha tomado conocimiento sobre el derecho de acceso a la información, su importancia y sus implicancias; es innegable que cada vez más ciudadanos requieren más información a las entidades de la Administración Pública. Es decir, cada vez hay más ciudadanos interesados en conocer, participar y fiscalizar cómo se hace uso de los recursos públicos y cómo se realiza la prestación de servicios públicos.

<sup>112</sup> Óp. Cit. DEFENSORÍA DEL PUEBLO., p. 201.

A partir de este hecho las entidades de la Administración Pública tienen la posibilidad de organizarse para encontrarse realmente preparadas para satisfacer los requerimientos de información de la ciudadanía.

La demanda de información es un factor determinante para que las entidades de la Administración Pública se enfoquen en proveer a los: “(...) ciudadanos de mecanismos adecuados y efectivos que les permitan informarse, participar, intervenir, fiscalizar el actuar de su gobierno.”<sup>113</sup>

Ante los requerimientos de la ciudadanía se vuelve necesario que se identifique cuántos recursos humanos y herramientas serán necesarias para satisfacer la demanda de información. Asimismo también es indispensable que se identifiquen que temas son los más solicitados, cuáles son las características de los ciudadanos que solicitan más información y cuál es la forma más eficiente de sistematizar la información pública para que esta sea más accesible.

Siendo este el panorama resulta comprensible que las entidades de la Administración Pública se pregunten ¿Qué prácticas debo implementar para poner a disposición de la ciudadanía la información que requieren? ¿Cómo mejoro la gestión de la información pública que poseo?

## **2.2. La tecnología en la relación de la Administración Pública y la ciudadanía**

Según el Instituto de Estadística e Informática (en adelante INEI) el uso de computadoras y el acceso a internet en la Administración Pública a nivel local ha aumentado de manera progresiva cada año. También registran un ascenso en cuanto a la utilización de teléfonos fijos.

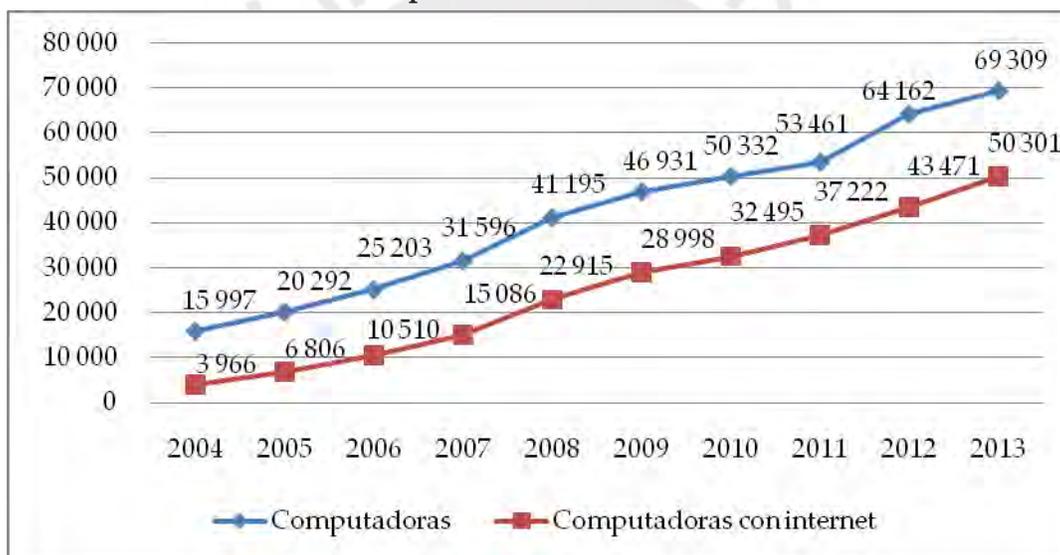
---

<sup>113</sup> Óp. Cit. BOZA, Beatriz., p. 8.

De este modo, de acuerdo al Gráfico N° 5, del año 2004 al año 2013 las municipalidades locales cuadruplicaron el número de computadoras que utilizaban, pasando de tener 15,997 a contar con 69,309. Asimismo, la cantidad de computadoras que poseían acceso a internet creció doce veces, mientras en el 2004 éstas eran 3,966 en el 2013 llegaron a ser 50,301.

En otras palabras mientras que en el 2004, 3 de cada 10 computadores que poseían las Municipalidades locales tenían internet; esta proporción creció más del doble para el 2013, ya que en ese año 7 de cada 10 computadoras si tenían internet.

**Gráfico N° 5**  
**Evolución de la cantidad de computadoras y computadoras con internet en las Municipalidades locales 2001-2013**



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática-Registro Nacional de Municipalidades

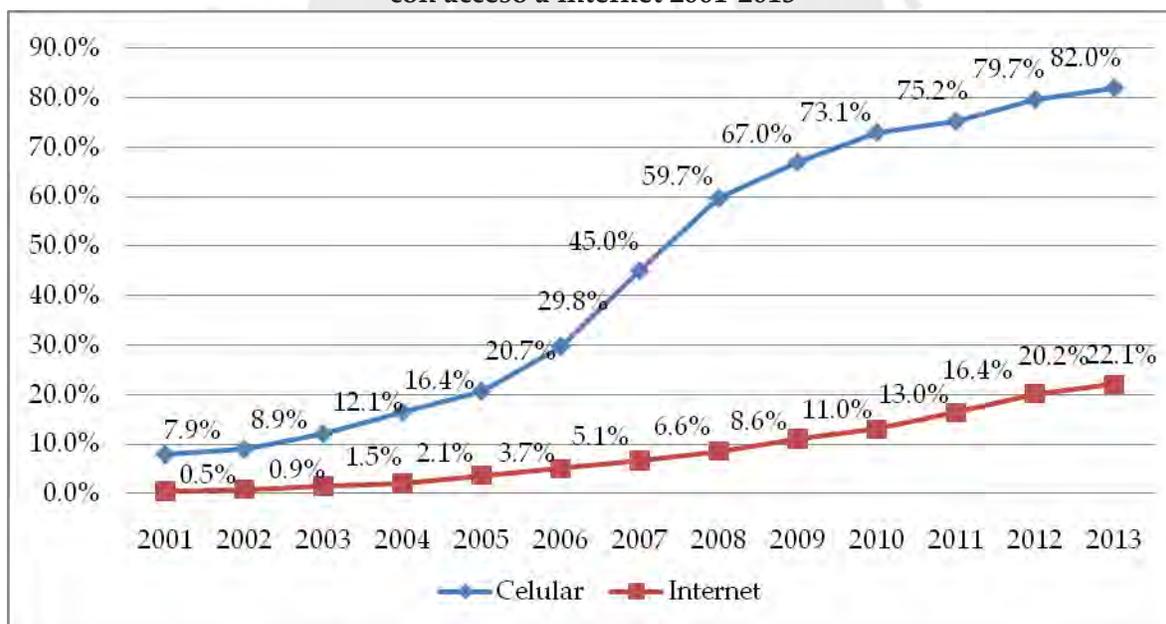
El crecimiento del uso de la tecnología también se puede apreciar en el uso de telefonía, ya que mientras el 2004 las Municipalidades locales contaban con 1 084 líneas telefónicas fijas, en el 2013 el número era de 4 543. Es decir, entre el 2004 y el 2013 el número de líneas telefónicas fijas de las que dispusieron las municipalidades distritales se cuadruplico.<sup>114</sup>

<sup>114</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA. Registro Nacional de Municipalidades. Consulta: 28 de julio de 2015. <<http://www.inei.gov.pe/estadisticas/indice-tematico/tecnologias-de-la-informacion-y-telecomunicaciones/>>

Conforme a información de INEI en el Gráfico N° 6, el impacto de la tecnología también se reflejó en la ciudadanía de este modo mientras en el 2001 el 7.9% de los hogares, a nivel nacional, contaba con al menos un miembro con teléfono celular este porcentaje aumento al 82% en el 2013.

El aumento también se percibió con el acceso a internet, como se muestra en el Gráfico N°6, ya que en el 2001 el porcentaje hogares que contaban con acceso a internet era 0.5% mientras que en el 2013 aumentó al 22%. Otro dato relevante sobre el acceso a internet se refleja en la cantidad de cabinas de internet, a nivel nacional, que en el 2013 llegó a 20,394.<sup>115</sup>

**Gráfico N° 6**  
**Evolución de porcentajes de hogares con al menos un miembro con teléfono celular y con acceso a internet 2001-2013**



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática-Encuesta Nacional de Hogares

<sup>115</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA. Encuesta Nacional de Hogares. Consulta: 28 de julio de 2015 < <http://www.inei.gov.pe/estadisticas/indice-tematico/tecnologias-de-la-informacion-y-telecomunicaciones/>>

El aumento del uso de tecnología ha producido que la interacción entre la Administración Pública y la ciudadanía haya cambiado. Si las entidades de la Administración Pública y los ciudadanos tienen acceso a internet, este se convierte en un medio a través del cual interactúan.

Las formas en las que los ciudadanos pueden demandar información ha aumentado y, al mismo tiempo la tecnología, en específico las tecnologías de la información y comunicación,<sup>116</sup> ha generado nuevas posibilidades para que las entidades de la Administración Pública pueden ponerla a disposición de la ciudadanía de forma más eficiente.<sup>117</sup> Ello se puede apreciar en las diferentes prácticas que se han implementado desde la Administración Pública, a través de los años, logrando que más personas puedan acceder a más información a un menor costo.

Haciendo uso de la tecnología de la información y comunicación (en adelante TIC), muchas entidades de la Administración Pública han empezado a implementar diferentes mecanismos para brindar mejores servicios a la ciudadanía. De este modo, en el año 2005 la Municipalidad distrital de Miraflores en Lima informaba no solo contar con un portal web con toda la información que requería la Ley,<sup>118</sup> si no que también había incluido en su portal un buscador de normas municipales, informes trimestrales sobre solicitudes de acceso a la información y la posibilidad de ver las sesiones del consejo municipal en vivo a través de la web.

---

<sup>116</sup> Se refieren al conjunto de instrumentos que se viene desarrollando en las últimas décadas para la comunicación y transmisión de información. Cfr. DÍAZ, 2010. Francisco Javier. Tecnologías de la información y la comunicación y las nuevas dimensiones de los derechos fundamentales. Pensamiento constitucional. Lima, año 14, número XIV, p. 35

<sup>117</sup> BOZA, Beatriz. Hacia la Transparencia y Acceso a la Información al Ciudadano. Manual de Buenas Prácticas de Gestión Pública. Inédito, p. 11.

<sup>118</sup> Con esta práctica la Municipalidad distrital de Miraflores ganó el Premio Buenas Prácticas en Gestión Pública en la categoría de Transparencia y Acceso a la Información organizado por Ciudadanos al Día en el año 2005.

En ese mismo año, otra práctica que se desarrollaba con el uso de las TIC como factor determinante para permitir acceso a información fue el *e-catastro minero* del Instituto Nacional de Concesiones y Catastro Minero.<sup>119</sup> La implementación de esta práctica, logró que el tiempo para adquirir una concesión pase de 193 días a 125, la página web de esta entidad recibió 500 000 visitas en el 2004 y además informó que sus ingresos por venta de planos impresos aumentó en 36%.<sup>120</sup>

A través del *e-catastro minero*, cualquier interesado puede acceder en línea a información detallada sobre el padrón minero, el TUPA, las concesiones mineras, las áreas restringidas y las áreas que ya han sido solicitadas.<sup>121</sup> También existe la posibilidad de descargar archivos.<sup>122</sup>

Dos años después, en el 2007, 60 jueces de diversos distritos judiciales del país empezaron a publicar sus fallos en Internet.<sup>123</sup> Generaron una base de datos con el registro de las decisiones tomadas, lo cual permitió entre otras cosas verificar la coherencia de sus fallos y su producción jurisdiccional.<sup>124</sup>

Esta práctica se llevó a cabo sin necesidad de presupuesto público y sin ordenanzas o decretos de por medio y debido al impacto que generaba en el ámbito académico; ya que la información resultaba muy valiosa para estudiantes de derecho, se logró que los

---

<sup>119</sup> Debido a esta práctica el Instituto Nacional de Concesiones y Catastro Minero ganó el Premio Buenas Prácticas en Gestión Pública en la categoría de Transparencia y Acceso a la Información organizado por Ciudadanos al Día en el año 2005.

<sup>120</sup> Op. Cit. BOZA, Beatriz. Inédito, p .12.

<sup>121</sup> Ibídem.

<sup>122</sup> BOZA, Beatriz. Manual de Buenas Prácticas Gubernamentales 2006. 2007. Lima, p. 87. Consulta: 1 de agosto de 2015  
<[http://www.ciudadanosaldia.org/images/investigacion\\_y\\_publicaciones/publicaciones\\_cad/2006/manual\\_buenas\\_practicas\\_gubernamentales/Manual\\_BPG\\_VerFinal.pdf](http://www.ciudadanosaldia.org/images/investigacion_y_publicaciones/publicaciones_cad/2006/manual_buenas_practicas_gubernamentales/Manual_BPG_VerFinal.pdf)>

<sup>123</sup> Con esta práctica el grupo de jueces ganó el Premio Buenas Prácticas en la Gestión Pública en la categoría de Transparencia y Acceso a la Información organizado por Ciudadanos al Día en el año 2007.

<sup>124</sup> BOZA, Beatriz. Hacia la Transparencia y Acceso a la Información al Ciudadano. Manual de Buenas Prácticas de Gestión Pública. Inédito, p. 13

estudiantes sistematicen esta información. De esta manera también se involucraron 10 universidades.<sup>125</sup>

Durante el año 2008, se identificó otra práctica que facilitaba el acceso a la información pública, esta vez desde el Ministerio de la Producción. Ésta consiste en enviar mensajes de texto a quienes estén interesados en conocer a primera hora los precios de los recursos hidrobiológicos en los terminales pesqueros de Lima y Callao;<sup>126</sup> para recibir estos mensajes es necesario entrar sólo una vez a la página web del ministerio y registrarse.<sup>127</sup>

Esta manera de lograr que los ciudadanos accedan a la información permitió que quienes se inscriban puedan negociar mejor, ya que conocen cuáles son los precios en distintos mercados. Asimismo esta práctica sobresale por su accesibilidad, ya que es gratuita y no requiere de una computadora o de tener conexión a internet.<sup>128</sup>

El ministerio logró identificar que el uso de celulares era muy común y utilizó este medio para llevar la información a los ciudadanos interesados. “Así, esta práctica revolucionó el concepto de transparencia por el cual la información ya no solo tenía que estar colgada en la web y ser útil para el ciudadano, sino que tenía que estar en poder del ciudadano y, si era necesario, la institución tenía que salir en busca del mismo.”<sup>129</sup>

En el año 2009, con la iniciativa INFOgob del Jurado Nacional de Elecciones se ejecutaba otra práctica que permitió que los ciudadanos tengan la posibilidad de acceder a información.<sup>130</sup> En este caso información político-electoral, ya que a través de INFOgob

---

<sup>125</sup> *Ibíd.*

<sup>126</sup> Con esta práctica el Ministerio de la Producción ganó el Premio Buenas Prácticas en la Gestión Pública en la categoría de Transparencia y Acceso a la Información organizado por Ciudadanos al Día en el año 2008.

<sup>127</sup> *Ibíd.*

<sup>128</sup> *Ibíd.*

<sup>129</sup> *Ibíd.*

<sup>130</sup> Esta práctica ha ganado el Premio Buenas Prácticas en la Gestión Pública 2009, en la categoría de Transparencia y Acceso a la Información organizado por Ciudadanos al Día y el Premio Calidad y Excelencia al Ciudadano 2010, organizado por la empresa Capital Intelectual Latinoamérica. Además ha sido finalista en

podían encontrar información sobre la historia política de las 25 regiones y de los 1834 distritos del Perú.<sup>131</sup>

Este espacio virtual gratuito proporciona información como: hojas de vida de candidatos, historial partidario de candidatos y de localidades, padrón electoral, incidencias electorales, planes de gobierno entre otros.<sup>132</sup> “El INFOgob no solo mostraba data actualizada sino, además, histórica de todas aquellas personas y organizaciones que habían participado en la política peruana, permitiendo análisis comparados en el tiempo, enriqueciendo los conocimientos y la información que todo ciudadano comprometido con su país debía tener a su alcance.”<sup>133</sup>

Para el año 2010, la Superintendencia Nacional Tributaria había desarrollado una oficina virtual en la que los ciudadanos podían realizar consultas y trámites de forma ágil, fácil y segura las 24 horas del día. De este modo, podían inscribirse al Registro Único de Contribuyentes (en adelante RUC), podían presentar sus declaraciones de impuestos y pagarlas, consultar sus deudas pendientes de pago, a la hora que quisieran, únicamente necesitaban contar con una computadora y conexión a internet.<sup>134</sup>

La implementación de esta oficina virtual produjo que en el primer mes (marzo 2010) la demanda de claves de nuevos usuarios para el servicio a través de Internet se incrementara en 22%, que el número de declaraciones presentadas por este medio crezca en 35% y que los trámites de RUC aumentaran en 17%.<sup>135</sup>

---

el International Electoral Awards 2014 organizado por el Internacional Centre for Parliamentary Studies y en el Stockholm Challenge 2010 que premia emprendedores sociales en el ámbito de las TIC, en la categoría de Administración Pública.

<sup>131</sup> *Ibidem*.

<sup>132</sup> INFOGOB OBSERVATORIO PARA LA GOBERNABILIDAD. ¿Qué es INFOgob? Consulta: 29 de julio de 2015. <[www.infogob.com.pe/Complementos/nosotros.aspx](http://www.infogob.com.pe/Complementos/nosotros.aspx)>

<sup>133</sup> *Op. Cit.* BOZA, Beatriz., p. 14.

<sup>134</sup> *Ídem*, p. 24.

<sup>135</sup> *Ídem*, p. 24.

Esta práctica realizada por Superintendencia de Administración Tributaria (en adelante SUNAT) tenía en común con las demás prácticas mencionadas que ponía a disposición de los ciudadanos información a muy bajo costo, sin embargo también tenía un plus, se podía realizar trámites administrativos sin tener que ir al local de la entidad.

En ese mismo año el Poder Judicial también implementó el servicio de Consulta de Expedientes Judiciales.<sup>136</sup> Servicio a través del cual se podía dar seguimiento a los procesos judiciales vía internet, además existía la posibilidad de acceder a las resoluciones judiciales, como a las notificaciones de forma gratuita. Este servicio recibió más de 2'800, 000 visitas durante el 2010 y en el primer trimestre del 2011 se bordeó las 700, 000 visitas.<sup>137</sup>

Gracias a ello, ni los abogados, ni los recurrentes necesitaban ir al juzgado para saber del avance de los procesos. Esta práctica también redujo las posibilidades de que malos servidores públicos intentaran lucrar con la necesidad de información de los ciudadanos.<sup>138</sup>

Si en el año 2007, un grupo de jueces y de universidades se organizaron para colgar en línea resoluciones; tres años después, en el 2010, la misma práctica era adoptada por el Poder Judicial. Ya no sólo era un grupo de jueces los que ponían a disposición de los ciudadanos la información que generaban, ahora era una práctica que se adoptaba de forma general.

Para el año 2012, no solamente el Poder Judicial permitía que se conocieran los trámites de un expediente por internet; ello también se podía encontrar en los gobiernos locales. Un ejemplo de ello, se encuentra en la Municipalidad provincial de Huamanga que decidió poner en práctica un nuevo servicio para los ciudadanos. La municipalidad implementó el

---

<sup>136</sup> Con esta práctica el Poder Judicial ganó el Premio Buenas Prácticas en la Gestión Pública en la categoría de Transparencia y Acceso a la Información organizado por Ciudadanos al Día, en el año 2011.

<sup>137</sup> Ídem, p. 14.

<sup>138</sup> Ibídem.

*Sistema de Trámite Documentario – Cyberdoc* (en adelante *Cyberdoc*) el cual permite estar pendiente del trámite que seguía un expediente.<sup>139</sup>

Para ello sólo es necesario ingresar el número del expediente al sistema *Cyberdoc*, el cual se encuentra en un enlace en la página web institucional de la municipalidad. La plataforma es amigable y usa un lenguaje simple. Al ingresar el número de expediente aparece un diagrama de flujo en el que se indica cuáles son todos los trámites internos que debe seguir el expediente y se encuentra en color verde los trámites que ya se han realizado.<sup>140</sup>

Además esta plataforma permite que la ciudadanía tenga acceso a las observaciones que se le van haciendo al expediente, pudiendo incluso descargar los documentos que se hayan emitido en ocasión de la tramitación del mismo.

A finales del 2012 la Contraloría de la República, con el apoyo de la Cooperación Alemana al Desarrollo-GIZ, puso a disposición de la ciudadanía un sistema de información de obras públicas, llamado INFOBRAS, a través del cual se puede acceder a información sobre las obras que se realizan en el país.<sup>141</sup> Asimismo el sistema permite que los ciudadanos informen sobre problemas o deficiencias de las obras subiendo fotos, videos o comentarios.

Otra ventaja con la que cuenta INFOBRAS es que articula la información del Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE), el Sistema de Nacional de Inversión Pública (SNIP) y el Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado (SIAF).<sup>142</sup>

---

<sup>139</sup> Esta práctica fue finalista del Premio Buenas Prácticas en la Gestión Pública organizado por Ciudadanos al Día en el año 2013.

<sup>140</sup> MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE HUMANAGA. Manual de Consulta del Estado de su Trámite en el Sistema de Trámite Documentario-Cyberdoc. Consulta: 29 de julio de 2015 <[http://www.munihamanga.gob.pe/downloads/Manuales/manual\\_cyberdoc\\_publico.pdf](http://www.munihamanga.gob.pe/downloads/Manuales/manual_cyberdoc_publico.pdf)>

<sup>141</sup> INFOBRAS SISTEMA DE INFORMACIÓN DE OBRAS PÚBLICAS. ¿Qué es INFOBRAS? Consulta: 29 de julio de 2015. <[https://apps.contraloria.gob.pe/ciudadano/wfm\\_info\\_ayuda.aspx](https://apps.contraloria.gob.pe/ciudadano/wfm_info_ayuda.aspx)>

<sup>142</sup> *Ibidem*.

Además, INFOBRAS cuenta con un buscador de las obras que se están realizando en el país, permite además acceder a información sobre el expediente técnico de la obra, información financiera y sobre el avance físico de la misma.

Este sistema de información ha permitido que la ciudadanía se encuentre informada y realice seguimiento de las obras que se vienen realizando en su comunidad. De este modo, desde el año 2012 hasta agosto de 2015 cuenta con un total de 1, 104 179 visitas.

Para el año 2013, la Municipalidad distrital de Miraflores en Lima, ya había desarrollado una aplicación para celulares con acceso a internet, a través de la cual los ciudadanos pueden denunciar e informar sobre limpieza pública, semáforos, parques y jardines; y seguridad ciudadana.<sup>143</sup> También permite recibir información sobre el estado de las vías, obras de infraestructura, entre otros.

A través de esta aplicación la ciudadanía se encuentra en la posibilidad de enviar fotos o audios de los problemas advertidos, reciben un número generado por el sistema y pueden estar enterados de las soluciones a sus denuncias.<sup>144</sup>

Al año siguiente, 2014, este tipo de aplicaciones empezó a ser utilizado por otras municipalidades en Lima Metropolitana, como la municipalidad de San Borja, Jesús María y Santiago de Surco; las cuáles han reportado tener cerca de 3 mil alertas cada mes a través de las aplicaciones móviles por temas de seguridad ciudadana.<sup>145</sup>

---

<sup>143</sup> MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE MIRAFLORES. Memoria anual 2013., p.22. Consulta: 02 de agosto de 2015.< <http://www.miraflores.gob.pe/Gestorw3b/files/pdf/5553-11428-memoria-anual-2013---25.03.14.pdf>>

<sup>144</sup> PERÚ 21. Miraflores tiene app para reportar problemas. Lima, 29 de octubre de 2013. Consulta: 30 de julio de 2015 <http://peru21.pe/tecnologia/miraflores-cuentan-app-reportar-problemas-2155470>

<sup>145</sup> EL COMERCIO. Aplicaciones móviles de distritos limeños: ¿Qué ofrecen? Lima, 09 de marzo de 2015. Consulta: 30 de julio de 2015 < <http://elcomercio.pe/lima/seguridad/aplicaciones-moviles-distritos-limenos-que-ofrecen-noticia-1714679>>

Un año después de la implementación de estas aplicaciones, se han realizado más de 5 000 descargas de la aplicación de la Municipalidad distrital de Miraflores,<sup>146</sup> mientras que la aplicación de la Municipalidad distrital de Santiago de Surco cuenta con dos aplicaciones que juntas tienen más de 10, 000 descargas.<sup>147</sup>

Otra práctica relacionada con el acceso a la información pública durante el 2014 ha sido realizada por la Municipalidad Metropolitana de Lima con la emisión de la Resolución de Alcaldía N° 186, que tenía como objetivo institucionalizar la liberación de la información bajo el enfoque de datos abiertos, lo cual venía realizando desde el año 2012.<sup>148</sup> Al 2015 la Municipalidad Metropolitana de Lima ya cuenta con un portal denominado *Portal de Datos Abiertos de Lima Metropolitana* en la cual se puede acceder a datos y descargarlos en diferentes tipos de programas con la posibilidad de ser reutilizados.

La información se encuentra organizada en categorías para una mejor búsqueda. Entre las categorías más visitadas de este portal se encuentran: Proyectos de Inversión Pública, Comercio Mayorista, Transporte Urbano y Administración Tributaria.<sup>149</sup>

Un ejemplo similar se encuentra en la Municipalidad de Miraflores en Lima, que en el año 2015 aprobó por Acuerdo de Consejo la Carta Municipal de Gobierno Abierto de Miraflores y declararon de interés prioritario la implementación del Portal de Datos Abiertos de la Municipalidad de Miraflores.<sup>150</sup>

---

<sup>146</sup> PLAY STORE. Miraflores en tu corazón. Consulta: 30 de julio de 2015. <<https://play.google.com/store/apps/details?id=pe.gob.miraflores.movil>>

<sup>147</sup> PLAY STORE. Alerta Surco. Consulta: 30 de julio de 2015. <<https://play.google.com/store/apps/details?id=app.mss.surcoalerta>>

<sup>148</sup> MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA. Resolución de Alcaldía N° 186. 30 de julio de 2015.

<sup>149</sup> MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA. Portal de Datos Abiertos de Lima Metropolitana. Consulta: 30 de julio de 2015 <<http://lima.datosabiertos.pe/home/>>

<sup>150</sup> MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE MIRAFLORES. Carta Municipal de Gobierno Abierto Miraflores. Consultado: 30 de julio de 2015 <[http://www.miraflores.gob.pe/datosabiertos/datosabiertos/documento/Acuerdo\\_de\\_concejo\\_n\\_017.pdf](http://www.miraflores.gob.pe/datosabiertos/datosabiertos/documento/Acuerdo_de_concejo_n_017.pdf)>

Este portal también agrupa la información que brinda por categorías, para facilitar las búsquedas. En ese caso, la categoría que se ofrecen son: Administración, Comercios, Educación y Cultura, Licencias de Edificación, Fiscalización, Obras, Presupuesto, Registro Civil, Tránsito y Turismo y Gastronomía.<sup>151</sup> Siendo que entre enero y la mitad de agosto del 2015 ha recibido 6788 visitas.

El detalle de las prácticas implementadas en los últimos 9 años, da cuenta que la forma en la que las entidades de la Administración Pública ponen información a disposición de los ciudadanos ha cambiado en forma positiva. Ya no sólo se accede a información porque se presenta una solicitud física requiriendo información a una entidad, ahora también se puede obtener información solicitándola por medio de internet, ingresando al portal web de una entidad o desde el celular.

En la realidad histórica actual, es esperable que las entidades de las Administración Pública se encuentren en la posibilidad de enviar mensajes de texto, que creen sistemas de información que permitan el seguimiento de la realización de obras públicas que involucren a más de una entidad. Actualmente no es inimaginable que las entidades brinden información y servicios a través de aplicaciones en celulares con acceso a internet o que cómo lo vienen haciendo en los últimos años organicen su información de tal forma que el acceso a datos se realice en línea y que además se permite que esta información sea reutilizable.

Estos hechos demuestran como el ejercicio del derecho de acceso a la información pública es diferente a cómo se ejercía hace 15 o 10 años. Ahora las entidades de la Administración Pública ya no sólo producen información física, también producen información que se encuentra en soporte virtual. Es así que las entidades de la Administración Pública deben encontrarse preparadas para poner a disposición de la ciudadanía tanto la información

---

<sup>151</sup> MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE MIRAFLORES. Miraflores datos abiertos. Consulta: 30 de julio de 2015. <<http://datosabiertos.miraflores.gob.pe/home/>>

que se encuentra en soporte físico, como en soporte virtual o cualquier otro tipo de soporte.

El hecho de que los funcionarios y servidores públicos cuenten o que tengan la posibilidad real de contar con mejores herramientas para resguardar la información y para entregarla a los ciudadanos permite que las exigencias sobre sus deberes en relación al acceso a la información se comprendan de una manera distinta.

El impacto de la tecnología en el derecho de acceso a la información pública es amplio. Ello no debe resultar extraño, ya que las llamadas tecnologías de la información y comunicación son: « (...) instrumentos hoy casi omnipresentes en nuestra “sociedad de la información” en el seno de la cual hoy ejercemos nuestros derechos constitucionales.»<sup>152</sup> La estrecha vinculación que existe entre estas tecnologías y los derechos constitucionales, (...) no es sino una manifestación más de las relaciones entre Derecho y sociedad, y en particular una consecuencia de que los derechos constitucionales solo existen en tanto se ejercen en el seno de esta sociedad. (...)”<sup>153</sup>

El cambio impulsado por la tecnología y la demanda ciudadana de información no tiene vuelta atrás, las entidades no pueden renunciar a la tecnología y negarse a utilizarla para publicar información. Sobre todo si ésta permite brindar más información a una mayor cantidad de ciudadanos a un bajo costo.

Si se toma en cuenta que el ciudadano puede *ir* a una entidad de la Administración Pública físicamente, acercándose al local de esta y que también puede hacerlo de forma virtual *ingresando* al portal institucional o de portal de transparencia de la entidad en cuestión. Se

---

<sup>152</sup> DÍAZ, Francisco Javier. 2010. “Tecnologías de la información y la comunicación y nuevas dimensiones de los derechos fundamentales”. *Pensamiento Constitucional*. Lima, año XIV, número 14, p. 38. Consulta 26 de agosto de 2015 <<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/3043/2890>>

<sup>153</sup> *Ibidem*.

advierde que el paradigma de lo que es *ir* a una entidad de la Administración Pública y *requerir o solicitar* información ha cambiado.

Hasta hace algunos años la única manera de requerir información a la Administración Pública era enviando o presentando una solicitud de información; actualmente se puede entender que *solicita* información quién ingresa al portal de transparencia o al portal institucional de una entidad de la Administración Pública en busca de determinada información.

Sin embargo, no sólo ha sido el uso de mejores herramientas tecnológicas lo que ha permitido que las personas puedan acceder a más información, ha sido también la demanda de la ciudadanía, las exigencias normativas; y los funcionarios y los servidores públicos quienes reconociendo y comprendiendo la importancia del acceso a la información en el país buscan e implementan mejores prácticas para brindar información a los ciudadanos.

### **2.3. Gobierno Abierto**

El impacto de las TIC en el ejercicio de los derechos fundamentales y en la relación que existe en la Administración Pública y la ciudadanía no es un fenómeno aislado, sino que permite evidenciar con mayor claridad cómo es que la consolidación de un gobierno democrático está cambiando.

Esta posibilidad de poder relacionarse de manera horizontal con la Administración Pública permite que exista mayor participación ciudadana, generando la posibilidad de consolidar una de las bases de lo que se conoce como Gobierno Abierto. Este gobierno es un “(...) sistema democrático de convivencia y valores basada en el establecimiento de

mecanismos para la transparencia de los gobiernos así como de espacios permanentes de colaboración y participación ciudadana más allá del ejercicio del derecho de sufragio.”<sup>154</sup>

El Gobierno Abierto se caracteriza por entablar de forma constante una conversación con la ciudadanía, escuchar lo que dice y requiere para luego basar la toma de decisiones en sus necesidades. Este tipo de gobierno es facilitador de la colaboración entre los diferentes actores de la sociedad para la prestación y mejoras de los servicios públicos; y además comunica lo que decide de manera transparente.<sup>155</sup>

Para la OEA, los principios en los que se basa el Gobierno Abierto son tres:<sup>156</sup>

- **La Transparencia:** Este principio refiere a un gobierno que cuenta con “(...) información sobre sus responsabilidades, actos, decisiones, datos, planes, fuentes y todo lo demás relacionado con la sociedad.”<sup>157</sup>

Es decir, “transparencia radical de la acción de gobierno (...) los ciudadanos tiene derecho a conocer en qué gastan sus impuestos (...)”<sup>158</sup> en un contexto en el cual existen las posibilidades tecnológicas para facilitar ese acceso de manera sencilla y clara.<sup>159</sup>

- **La Colaboración:** A través de este principio el gobierno logra comprometer e involucrar a todos los agentes sociales para solucionar los problemas públicos, aprovechando su potencial y energía.<sup>160</sup>

---

<sup>154</sup> CALDERÓN, César y otros. 2010. OPEN GOVERNMENT: Gobierno Abierto. Algón Editores: Jaén, p.11.

<sup>155</sup> *Ibidem*.

<sup>156</sup> ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. Gobierno Abierto. Consulta: 27 de agosto de 2015. <[https://www.oas.org/es/sap/dgpe/ACCESO/G\\_abierto.asp](https://www.oas.org/es/sap/dgpe/ACCESO/G_abierto.asp)>

<sup>157</sup> *Ibidem*.

<sup>158</sup> Óp. Cit. CALDERÓN, César y otros, p. 18.

<sup>159</sup> Óp. Cit. ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS.

<sup>160</sup> Óp. Cit. CALDERÓN, César y otros, p. 18.

En ese panorama,“ (...) gobierno nacionales, regionales y locales pueden colaborar entre sí, con la empresa privada y con sus ciudadanos, aportándose herramientas innovadoras y nuevos métodos de trabajos colaborativos y generándose además nuevos mercados para un nuevo sector económico sostenible y replicable.”<sup>161</sup>

- **La Participación:** En concordancia con este principio el gobierno “(...) fomenta el derecho de la ciudadanía a intervenir activamente en la toma de decisiones políticas, promueve la interacción entre el Estado y la sociedad (...) con la finalidad de mejorar la calidad y eficacia de la acción pública.”

Es por ello que (...) las leyes, decretos, medidas o decisiones de otro tipo que toman los Gobiernos pueden ser debatidas, valoradas, criticadas y completadas con las opiniones de los ciudadanos.”<sup>162</sup>

Una propuesta que busca que los gobierno sean Gobiernos Abiertos empezó el año 2011 cuando se lanzó la iniciativa multilateral global *Open Government Partnership*, en español La Alianza para el Gobierno Abierto, que “busca hacer a los gobiernos más eficientes, (...) persigue compromisos gubernamentales concretos para promover reformas e innovación a nivel país, en un esfuerzo para incentivar a los gobiernos a ir más allá de sus esfuerzos actuales en materia de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana.”<sup>163</sup>

Actualmente son 66 los países que conforman esta alianza, entre los cuales se encuentran países de América del Sur y América del Norte, Europa, Asia y África. Perú forma parte de esta alianza desde el año 2012.<sup>164</sup>

---

<sup>161</sup> Óp. Cit. ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS.

<sup>162</sup> Óp. Cit. CALDERÓN, César y otros, p. 19.

<sup>163</sup> OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. Preguntas Frecuentes. Consulta: 27 de agosto de 2015. <<http://www.opengovpartnership.org/es/acerca-de/preguntas-frecuentes>>

<sup>164</sup> A través de la publicación de la Resolución Ministerial 085-2012-PCM el día 12 de abril de 2012, aprueba el Plan de Acción del Perú para la incorporación a Gobierno Abierto.

Al haber suscrito la Declaración de Gobierno Abierto, el Estado peruano se comprometió entre otras cosas a: “Aumentar la disponibilidad de información sobre las actividades gubernamentales. (...) a promover un mayor acceso a la información y divulgación sobre las actividades gubernamentales en todos los niveles de gobierno, a proporcionar activamente información de alto valor, incluidos los **datos primarios**, de manera oportuna en formatos que el público pueda **encontrar, comprender y utilizar fácilmente**, y en formatos que faciliten su reutilización.(...)”<sup>165</sup>

Es cierto que hasta la fecha como país, Perú no ha cumplido con todos los compromisos asumidos, debilitando su participación en esta Alianza y la posibilidad de avanzar hacia un Gobierno más Abierto; sin embargo no es menos cierto que en la realidad histórica y social existe una tendencia clara de la ciudadanía a requerir cada vez más información, como también posibilidades tecnológicas de facilitar y mejorar la transparencia en el Estado.

Siendo ello así toca que las entidades de la Administración Pública adviertan el contexto en el que se encuentran prestando servicios públicos, se adapten de forma completa a él y busque la forma de garantizar el ejercicio de derechos fundamentales, como el de acceso a la información pública, en esta nueva realidad.

Si existe la voluntad real para que el Gobierno sea cada vez Abierto, y cada vez más transparente, no resultaría sorpresivo que en los años que vienen las personas tengan más acceso a información pública a través de internet que a través de la presentación física de solicitudes de acceso a la información.

---

<sup>165</sup> Declaración de Gobierno Abierto. Resaltado propio. Consulta: 27 de agosto de 2015.  
<<http://www.opengovpartnership.org/es/acerca-de/declaraci%C3%B3n-de-gobierno-abierto>>

## CAPÍTULO TERCERO

### LA NECESIDAD CIUDADANA DE ACCEDER A DATOS PÚBLICOS

Cómo se ha explicado en el Capítulo I, presentar una solicitud de acceso a la información a una entidad obligada requiere que esta busque la información que se encuentra en su poder y la reproduzca para entregársela al solicitante. Sin embargo ¿Qué sucede cuando la información requerida no se encuentra en un documento en particular, si no que forma parte de varios documentos ó cuando forma parte de una base datos? ¿El procedimiento de atención es el mismo? ¿Qué dice el hecho de que la ciudadanía requiere el acceso a datos en poder de la Administración Pública?

Conforme al artículo 13 de la Ley, las entidades de la Administración Pública no se encuentran obligadas a crear, producir información con la que no cuenten, tampoco se encuentran obligadas a evaluar o a analizar información con la que cuenten. El artículo en mención señala en el tercer párrafo:

“(…) La solicitud de información no implica la obligación de las entidades de la Administración Pública de crear o producir información con la que no cuente o no tenga obligación de contar al momento de efectuarse el pedido. En este caso, la entidad de la Administración Pública deberá comunicar por escrito que la denegatoria de la solicitud se debe a la inexistencia de datos en su poder respecto de la información solicitada. Esta Ley tampoco permite que los solicitantes exijan a las entidades que efectúen evaluaciones análisis de la información que posean.”

Si un ciudadano o ciudadana realiza un requerimiento de este tipo se encuentra ante una gran dificultad. Es probable que le respondan que su pedido no forma parte del derecho de acceso a la información ya que implica crear información con la que la entidad no cuenta o analizar información que posee.

Si se quiere acceder a esta información, el ciudadano o ciudadana podría presentar una queja ante la Defensoría del Pueblo, para que ésta persuada a la entidad obligada a entregar la información. En caso, la Defensoría tenga éxito en la gestión, el solicitante tardaría en acceder a la información aproximadamente 121 días calendario<sup>166</sup>.

Por otro lado, el solicitante también podría optar por iniciar un proceso de habeas data el cuál podría durar entre 6 y 12 meses en promedio en el Juzgado, 11 meses y medio en la Corte Superior y hasta 25 meses en el Tribunal Constitucional.<sup>167</sup>

Cabe precisar además, que en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional no es uniforme en estos casos. Por lo que incluso llegando a esta instancia el ciudadano o la ciudadana solicitante podría no acceder a la información requerida.

Siendo ello así, cuando una solicitud requiere información que se encuentra en partes de documentos o en una base datos y no el documento en sí mismo o la base de datos en su integridad ¿Se configura la creación, producción, evaluación o análisis de información? ¿Las entidades de la Administración Pública tienen la obligación de distinguir qué información se ha solicitado, extraerla, colocarla en un soporte adecuado y entregársela al solicitante? ¿El derecho de acceso a la información se satisface si la entidad obligada entrega una reproducción de los documentos que la contienen o de la base de datos en el que se encuentra? ¿Cómo se ha resuelto este tipo de controversia en nuestro país y en otros países?

---

<sup>166</sup>Esta cantidad de días se contabilizan desde que el solicitante interpone la queja hasta que la Defensoría del Pueblo le envía al solicitante la carta de conclusión, en la cual le indica como ha finalizado su queja.

<sup>167</sup> DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Óp. Cit., pp. 193-199.

### 3.1. Casos emblemáticos peruanos

Para detallar esta problemática a continuación se describen tres (3) casos diferentes en los que se puede apreciar las dificultades de solicitar información que requiere se extraída de diferentes tipos de soportes, en otras palabras de solicitar datos.

#### 3.1.1. ¿Qué puede suceder cuando se solicita listas de información?

En el año 2010, Javier Azalgara Neira interpuso una demanda de habeas data contra el Colegio de Abogados de Arequipa; <sup>168</sup> debido a que ésta entidad se negó a entregar información referida al padrón electoral que tenía en su poder, en particular:

- Si los abogados, de la relación que presentaba el solicitante, habían votado en las elecciones del 12 de diciembre de 2009 del Colegio de Abogados de Arequipa.
- Si los abogados, de la relación que presentaba el solicitante, estaban o no en el padrón electoral.
- Si los abogados, de la relación que presentaba el solicitante, estaban o no colegiados.

En su defensa, el Colegio de Abogados respondió que poseía documentos con información del proceso electoral pero que no tenía la información sobre las relaciones tal cual las solicitaba el ciudadano. Por lo que, atender la solicitud implicaría producir información distinta o adicional a la existente en los archivos de la entidad.

El Colegio de Abogados señaló que:

“(…) en la documentación entregada por el Jurado Electoral (…) se encuentran únicamente: a) un acta final de escrutinio en la que se consigna el total de votos emitidos en cada mesa de sufragio y los votos obtenidos

---

<sup>168</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el expediente N° 01352-2011-PHD/TC. *Caso Javier Azalgara Neira*.

por cada una de las listas; b) un acta notarial extra protocolar que contiene el resultado del escrutinio con la declaración de la lista ganadora; c) las actas de cada una de las mesas de sufragio que contiene el escrutinio efectuado en cada mesa por sus respectivos miembros; d) el padrón electoral que contiene la relación de abogados hábiles para sufragar en el proceso electoral; e) los planillones de las mesas de sufragio en los que constan los abogados que sufragaron; e) los demás antecedentes de documentación y correspondencia recibida por el Jurado Electoral.”<sup>169</sup>

Es así que tomando en cuenta la documentación que posee, el mencionado colegio afirma no contar con una relación “(...) que específicamente establezca si las personas que están en la lista (las cuáles son únicamente magistrados de la Corte Superior) cumplieron con sufragar en el proceso electoral para la elección de decano (...)”<sup>170</sup>

El Juzgado resolvió este conflicto a favor del Colegio de Abogados de Arequipa, considerando que dispensar la información, de la forma requerida, implicaba que la entidad elabore o expida una declaración; lo cual no se encuentra comprendido en el derecho de acceso a la información pública. La Sala revisora confirmó la resolución emitida por el Juzgado, con el mismo fundamento.

Posteriormente, el Tribunal Constitucional al momento de resolver esta controversia indicó que en era necesario tener en cuenta:

«(...) que el criterio de interpretación extensiva de una disposición que restringe el ejercicio de un derecho constitucional, como el que ahora se discute, se encuentra vedado implícitamente por el principio general que se deriva del inciso 9 del artículo 139° de la Constitución, y que está desarrollado por el artículo VI del Título Preliminar del Código Civil; asimismo, está precisado, de mejor forma aún y de

---

<sup>169</sup> Ídem., Antecedentes.

<sup>170</sup> Ibídem.

modo categórico, por el artículo 18° de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, a tenor del cual los límites al derecho de acceso a la información “debe ser interpretados de manera restrictiva por tratarse de una limitación a un derecho fundamental”»

Al realizar el análisis del caso concreto el Tribunal Constitucional, advirtió que la entidad demandada no tenía que crear información porque ésta constaba en documentos que la entidad poseía y que tampoco se exigía una evaluación o análisis de la información que poseían, porque era acceder a determinada información con la que la entidad contaba.

Para el mencionado tribunal:

“brindar información acerca de si determinado número de abogados han votado; si se encuentran en el padrón electoral; y si están o no colegiados, no implicar crear o producir información con la que no se cuente, pues (...) está acreditado, a entender de la propia contestación de la demanda, que el Colegio de Abogados de Arequipa cuenta con los documentos donde obra dicha información, esto es, los documentos entregados por el Jurado Nacional de Elecciones.”

Además de ello también indicó que la respuesta a la solicitud: “(...) no exige una evaluación o análisis de la información que posean, toda vez que se desprende del petitorio que lo solicitado supone acceder a determinada información con la que el Colegio de Abogados de Arequipa cuenta, como ya se ha determinado.” Por ello, resolvió que el Colegio de Abogados de Arequipa debía de entregar lo solicitado.

### 3.1.2. ¿Qué puede suceder si se solicita la identificación de casos con características determinadas?

Durante el año 2011, Jesús Barboza Cruz inició un proceso constitucional contra el Ministerio del Interior;<sup>171</sup> debido a que esta entidad se negó a entregarle copia de varias resoluciones ministeriales y/o directorales de procedimientos disciplinarios policiales. Las resoluciones que pidió el solicitante fueron:

- Resolución N° 155/03/IN-PNP, referente a la reincorporación a la actividad del Teniente PNP Morris Flores, Francisco.
- Resolución N° 0314-90/IN-PNP, referente a la reincorporación a la actividad policial del Comandante PNP Ana María Jaime Teófilo.
- Resolución N° 0346-04/IN-PNP, referente a la reincorporación a la actividad policial del Mayor PNP Molina Gonzales, Moisés Pedro.
- Resolución N° 1390-01/IN-PNP, referente a la reincorporación a la actividad policial del Comandante PNP Baltamonde Gandalucía, Carlos Abel; del Coronel PNP Rodríguez Torreblanca, Raúl O; del Coronel Juan José Marcelino Santibañez Marín, y del Mayor PNP Espejo Huamán, Jesús Armando.
- Resolución N° 185-03/IN-PNP referente a la reincorporación a la actividad policial del Cadete PNP Barriga Gil, Domingo Jesús; del Mayor PNP Toscasa Sierralta, Miller Rafael y del Cadete PNP Morris Flores, Francisco.
- Resolución N° 1027-01/IN-PNP, referente a la reincorporación del Capitán Mayor PNP Pérez Rubio, José Santos.
- Resolución N° 32-00/IN-PNP, referente a la reincorporación a la actividad policial del Teniente PNP Tejarina Rivera, Víctor Raúl.
- Resolución N° 500-96/IN-PNP, referente a la reincorporación a la actividad policial del Coronel PNP Valdivia Maldonado, César Federico.

---

<sup>171</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el expediente N°00441-2012. *Caso Jesús Cruz vs. Ministerio del Interior.*

- Resolución N° 197-02/IN-PNP, referente a la reincorporación a la actividad policial del Coronel PNP Villaverde Gonzales, Jaime.

En la misma solicitud también pidió la relación detallada del libro de mesa de partes de casos similares en los que autoridades judiciales hayan ordenado la reincorporación a la actividad de sub oficiales y/o especialistas e incluso oficiales de reciente disposición.

Ante esta demanda el Ministerio del Interior señaló que no correspondía ampara la pretensión del demandante porque pretendía acceder a documentos y resoluciones emitidas en un procedimiento administrativo sin ser parte interviniente.

El Juzgado resolvió declarando fundada la demanda, porque consideraba que lo solicitado no estaba relacionado ni con la intimidad, con asuntos de seguridad nacional sino que correspondía al derecho de acceso a la información pública. Sin embargo, la Corte Superior revocó la apelada considerando que lo solicitado correspondía a la esfera privada de las personas de distintas personas.

En este caso, el análisis del Tribunal Constitucional se pronunció sobre si la información requerida formaba parte de una excepción y además se refirió al supuesto de creación, producción, análisis y evaluación de información. Para efectos del análisis que se quiere realizar únicamente resulta relevante lo mencionado sobre la aplicación del artículo 13 de la Ley.

Al respecto el Tribunal Constitucional declaró improcedente la demanda en el extremo que solicitó información sobre una relación del libro de mesa de partes de casos similares en los que autoridades judiciales han ordenado la reincorporación a la actividad de sub oficiales y/o especialistas e incluso oficiales de reciente disposición.

A entender de del Tribunal Constitucional:

“(…) dado que lo que pretende el demandante es la creación de un informe que contenga la relación detallada de diferentes personas (sin identificarlas) reintegradas a la actividad policial en virtud de distintos mandatos no identificados y dispuestos por las autoridades judiciales correspondientes (sin tampoco identificar cuáles), tal extremo de la demanda de ser declarado improcedente (…) al no tener incidencia en el contenido constitucionalmente protegido del derecho de acceso a la información pública”

### 3.1.3. ¿Qué puede suceder si requiere datos estadísticos?

En el año 2011, Elizabeth Cavero solicitó al Ministerio de Economía y Finanzas la siguiente información:

- Número de fallos emitidos por el Tribunal Fiscal durante los años 2009, 2010 y 2011.
- Desagregación por tipo de administración (SUNAT, ADUANAS, Municipios y otros) de los fallos emitidos durante los años 2009, 2010 y 2011.
- Desagregación por tipo de proceso (queja o apelación) de los fallos emitidos durante los años 2009, 2010 y 2011.
- Desagregación por sentido del fallo (a favor del contribuyente o a favor de la administración) emitidos durante los años 2009, 2010 y 2011.

El ministerio respondió la solicitud sin entregarle la desagregación por sentido del fallo que han sido emitidos durante los años 2009, 2010 y 2010. Al respecto se le indicó a la solicitante que la atención de ese extremo requería de la producción de nueva información, en la respuesta se indicó: “(…) que se le hará entrega parcial de lo solicitado a excepción del punto 4 de la misma, en atención que ese extremo requiere la producción de nueva información (…)”.<sup>172</sup>

---

<sup>172</sup> SÉPTIMO JUZGADO CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el expediente N° 01399- 2012-0-1801-JR-CI-07. Caso Elizabeth Cavero vs. Ministerio de Economía y Finanzas.

Ante la negativa de entrega de la información, la solicitante interpuso una demanda de habeas data. El Juzgado declaró fundada la demanda y señaló que:

(...), debe tenerse en cuenta que la información requerida por la actora no implica la producción o creación de información alguna, la cantidad del fallo a favor o en contra del contribuyente, es información con la que cuenta la demandada, siendo que lo que debe hacer es recopilar cuál es a favor del contribuyente y cuánta a favor de la demandada, lo cual, piensa esta Judicatura no implica ningún despliegue de análisis que deba efectuar la emplazada; información que por cierto ya ha proporcionado la demandada conforme es de verse de fs.17, donde aparece la cantidad de expediente del Tribunal Fiscal atendidos en los años 2006, 2007 y 2008 (...)"<sup>173</sup>

El Ministerio de Economía y Finanzas apeló esta decisión indicando que no fue atendido ese extremo de la solicitud de Elizabeth Cavero conforme a lo previsto por el artículo 13 de la Ley, en el que se establece que la solicitud de información no implica la obligación de las entidades de crear o producir información con la que no cuenten o no tenga obligación de contar al efectuarse el pedido.

Asimismo, explicó que:

"Para que el Tribunal Fiscal pudiera cumplir con la entrega de la información solicitada, (...) tendría que analizar cada resolución emitida a fin de determinar si las mismas fueron a favor o en contra de las partes involucradas, más aún si se tiene en cuenta que cada resolución emitida puede versar sobre varias materias y en consecuencia contener varios fallos en una misma resolución que pueden ser a favor en algunos extremos y en contra en otros, además de los fallos de tipo procedimental (inadmisible, improcedente, nulo, entre otros)."<sup>174</sup>

---

<sup>173</sup> Ídem. Considerando Octavo.

<sup>174</sup> CUARTA SALA CIVIL DE LA CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA. Resolución N° 18. Considerando 12.

En la Corte Superior se confirmó la apelada tomando en cuenta que:

“(…) la normativa vigente contenida en el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Economía y Finanzas aprobado por el Decreto Supremo N°117-2012-EF (...) en cuyo inciso e) del artículo 30° señaló que:

«La Oficina Técnica del Tribunal Fiscal tiene como función (entre otros), proporcionar, cuando corresponda, información sobre el estado de los expedientes a los usuarios que lo requieran»

Asimismo señaló que la solicitud presentada al Ministerio de Economía y Finanzas no implica la creación de información, que tampoco requiere que se realice ningún tipo de análisis y además no versa sobre ninguna de las excepciones establecidas por la Ley; por lo que resolvió que debe entregarse la información a la solicitante.

De los casos relatados se observa que hay entidades en la Administración Pública para quienes extraer información de bases de datos o documentos físicos como respuesta a una solicitud de acceso a la información pública implica crear o producir información con la que no cuentan y no tienen la obligación de tener; o evaluar o analizar información que poseen.

Asimismo, se advierte que la interpretación que realizan en éstos casos presupone que el acceso a la información pública se satisface con el acceso a documentos o a la reproducción de documentos que se encuentren en poder de las entidades de la Administración Pública al momento de realizarse el pedido.

Esta forma de dar contenido al derecho de acceso a la información pública y a las obligaciones de las entidades de la Administración Pública no sólo existe desde las entidades demandadas, sino que también hay jueces y magistrados que le otorgan el mismo sentido a la norma de forma indistinta por lo cual la jurisprudencia existente no es uniforme.

Otra dificultad que presenta la protección al derecho de acceso a la información, es que como en las sentencias citadas no hay una motivación detallada sobre por qué estos hechos no deben de subsumirse en los supuestos de hecho del artículo 13 de la Ley, ni qué debe entenderse por creación, producción, evaluación y análisis en nuestro ordenamiento jurídico; lo cual produce que los límites del derecho de acceso a la información pública no sean claros, afectando también a la seguridad jurídica.

### **3.2. La experiencia comparada**

El problema existente en nuestro país también ha existido en otros países. Por ello con el objetivo de conocer cómo se ha resuelto esta problemática en otros países, a continuación desarrollan casos de similares características resueltos en Chile, México, y Reino Unido.

#### **3.2.1. La experiencia en Chile**

Para lograr un acercamiento claro a la experiencia ocurrida en Chile se identificará las normas del marco normativo legal de Chile que sean relacionadas con la problemática que se ha identificado y luego de ello se detallaran dos casos emblemáticos.

##### **3.2.1.1. La regulación del derecho de acceso a la información pública en Chile**

La Constitución de la República de Chile de 1980 no contenía un artículo que expresamente reconociera la transparencia y el derecho de acceso a la información pública; sin embargo en el año 2005 se realizó una reforma y se incluyó en su artículo 8 al principio de transparencia y probidad de la función pública.

El artículo 8 de la mencionada Constitución indica que:

El ejercicio de las funciones públicas obliga a sus titulares a dar estricto cumplimiento al principio de probidad en todas sus actuaciones.

Son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen. Sin embargo, sólo una ley de quórum calificado podrá establecer reserva o secreto de aquello o de éstos, cuando la publicidad afectare el debido cumplimiento de las funciones de dichos órganos, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional.

En Chile la ley que protege el derecho de acceso a la información pública es la Ley N°20.285 Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado (en adelante Ley de Chile), la cual fue publicada el 20 de agosto de 2008.

Asimismo, Chile cuenta con una corporación autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio cuya labor principal es velar por el cumplimiento de la Ley de acceso a la información de Chile. Esta corporación es el Consejo para la Transparencia (en adelante la Autoridad chilena).<sup>175</sup>

La Autoridad chilena tiene las funciones y atribuciones que la facultan a resolver reclamos por denegación de acceso a la información. Asimismo, dicta instrucciones generales para el cumplimiento de la legislación en la materia a los órganos de la Administración Pública y también puede requerirles que ajusten sus procedimientos y sistemas de atención; entre otros.<sup>176</sup>

---

<sup>175</sup> Ley N°20.285 Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado. Artículo 31.- Créase el Consejo para la Transparencia, como una corporación autónoma de derecho público, con la personalidad jurídica y patrimonio propio. El domicilio del Consejo será la ciudad de Santiago, sin perjuicio de los domicilios que pueda establecer en otros puntos del país.

<sup>176</sup> Ley N°20.285 Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado. Artículo 33.- El Consejo tendrá las siguientes funciones y atribuciones: (...) b) Resolver, fundadamente, los reclamos por denegación de acceso a la información que le sean formulados de conformidad a esta ley. (...) d) Dictar instrucciones generales para el cumplimiento de la legislación sobre

Resulta relevante tomar en consideración algunos aspectos regulados por la Ley de Chile. En cuanto al derecho a solicitar y sobre qué se debe entender por información pública, la mencionada ley, señala:

Artículo 10.- Toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información de cualquier órgano de la Administración de Estado en la forma y condiciones que establece esta ley.

El acceso a la información comprende el derecho de acceder a las informaciones contenidas en actos, resoluciones, actas, expediente, contratos y acuerdo, así como toda información elaborada con presupuesto público, cualquiera sea el formato o soporte en que se contenga salvo las excepciones legales.

En cuanto a la forma en la que se debe entregar la información requerida se establece que:

Artículo 17.- La información solicitada se entregará en la forma y por el medio que el requirente haya señalado, siempre que ello no importe un costo excesivo o un gasto no previsto en el presupuesto institucional, casos en que la entrega se hará en la forma y a través de los medios disponibles.

Se deberá contar con sistema que certifique la entrega efectiva de la información al solicitante, que contemple las previsiones técnicas correspondientes.

Sobre las excepciones de entrega de información se ha regulado:

Artículo 21.- Las únicas causales de secreto o reserva en cuya virtud se podrá denegar total o parcialmente el acceso a la información, son las siguientes: (...)

1. Cuando su publicidad, comunicación o conocimiento afecte el debido cumplimiento de las funciones del órgano requerido, particularmente: (...)

c) Tratándose de requerimientos de carácter genérico, referidos a un elevado número de actos administrativos o sus antecedentes o cuya atención requiera distraer indebidamente a los funcionarios del cumplimiento regular de sus labores habituales.

---

transparencia y acceso a la información, por parte de los órganos de la Administración del Estado, y requerir a éstos para que ajusten sus procedimientos y sistemas de atención al público a dicha legislación. (...).

De ser el caso que una entidad de la Administración Pública de Chile se niegue a entregar información, dando una respuesta insatisfactoria para el solicitante, éste se encuentra facultado para presentar un Reclamo por Denegación de Información o también denominado Amparo ante la Autoridad chilena.<sup>177</sup> Este reclamo se presenta de forma gratuita.

Al interior de la Autoridad chilena, una vez recibido el reclamo se le asigna un número. Luego de ello el reclamo pasa por tres etapas. La primera etapa es la admisibilidad; en cual la Autoridad chilena verifica el cumplimiento de requisitos del reclamo y su competencia.

En la segunda etapa notifica a la entidad reclamada, para que tenga la oportunidad de presentar su descargo. Luego de ello, en una tercera fase, se produce la discusión y fallo. En la cual el expediente pasa a una Unidad Jurídica, que analiza el caso y lo presenta ante el Consejo Directivo de la Autoridad chilena para que emita el fallo.

El Consejo Directivo puede emitir una resolución a favor o en contra del reclamo presentado. Si el fallo es en contra, se puede presentar un Reclamo de Ilegalidad en un plazo de 15 días ante la Corte de Apelaciones, el cual es un órgano jurisdiccional.<sup>178</sup>

En caso el fallo sea a favor del reclamo, se debe esperar 15 días para que la decisión quede firme y se pueda empezar a contar el plazo que tiene la entidad reclamada para entregar la información.<sup>179</sup>

---

<sup>177</sup> CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA. 2013. *¿Cómo hacer un reclamo?* [videograbación]. Santiago de Chile. Consulta: 13 de mayo de 2015. <<http://www.consejotransparencia.cl/como-realizar-un-reclamo/consejo/2013-08-27/155249.html>>

<sup>178</sup> Ley N°20.285 Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado. Artículo 28.- En contra de la resolución del Consejo que deniegue el acceso a la información, procederá el reclamos de ilegalidad ante la Corte de Apelaciones del domicilio del reclamante. (...) El reclamo deberá interponerse en el plazo de quince días corridos, contado desde la notificación de la resolución reclamada, (...).

### 3.2.1.2. Caso Héctor Poblete Gómez vs. Servicio de Registro Civil de Identificación

En el año 2009 Héctor Poblete Gómez interpuso un amparo por denegación de acceso a la información en contra el Servicio de Registro Civil e Identificación (en adelante Registro Civil), ante la Autoridad chilena.<sup>180</sup> Ello debido a que el Registro Civil se negó a entregarle la siguiente información:

- Número de conductores que en el año 2007 y 2008, en la II Región Antofagasta, se les suspendió su licencia de conducir por: manejo bajo la influencia del alcohol, estado de ebriedad y exceso de velocidad.
- Número de conductores que en el año 2007 y 2008, en la II Región, se les canceló definitivamente su licencia de conducir por acumulación de faltas gravísimas, como conducir bajo influencia del alcohol, estado de ebriedad, exceso de velocidad, luz roja y disco pare.
- Número de conductores a los que, en el año 2007 y 2008, de la II Región y del total general, se les suspendió su licencia de conducir por falta gravísimas como: bajo influencia del alcohol, estado de ebriedad, exceso de velocidad, luz roja, disco pare.
- Cuántos de ellos son reincidentes con 2,3 y 4 infracciones gravísimas.

Ante el amparo presentado, el Registro Civil respondió que la información solicitada no existe como documento en los archivos del Registro Civil y que lo que se está solicitando es que se prepare un documento que cruce y arroje en forma desagregada y a manera estadística información contenida en diferentes registros.

---

<sup>179</sup> CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA. ¿Cómo se interpone un reclamo? [videgrabación]. Santiago de Chile. Consulta: 13 de mayo de 2015. <<http://www.consejotransparencia.cl/como-realizar-un-reclamo/consejo/2013-08-27/155249.html>>

<sup>180</sup> CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA. Decisión amparo recaída en el rol N° A80-09. Caso Héctor Segundo Poblete Gómez vs. Servicio de Registro Civil e Identificación.

Para el Registro Civil:

(...) el tema de fondo que debe discutirse (...)es, si el órgano público se encuentra o no obligado por la Ley de Transparencia a generar información, es decir a elaborar un documento que no se encuentra en forma previa, disponible al interior del órgano (...) el acceso a la información pública no implica la elaboración de trabajos de investigación, estadísticas, puntos de vista o pronunciamientos, que no existen como tales con anterioridad al interior del órgano, porque: a) según se desprende de la Ley esto no constituye información pública, b) porque no se encuentra dentro de las funciones de órgano, c) porque no se desprende de la historia fidedigna de la Ley, ni del Reglamento, d) porque no se considera como tal por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (...).<sup>181</sup>

Además de ello, el Registro Civil señaló que conforme a lo dispuesto por el artículo 21 N° 1 letra c) de la Ley de Chile, no se obliga al órgano a elaborar información, cuando ésta no se encuentra disponible de la forma requerida por el solicitante, casos en los que la información se encuentra al interior del órgano pero que su acceso es demasiado gravoso y que distrae de forma indebida a los funcionarios de sus labores habituales.

Como medida para mejor resolver, la Autoridad chilena solicitó que se realice una visita técnica al Registro Civil para conocer con detalle las funciones de la base de datos en la que consta la información.

De la visita técnica realizada la Autoridad chilena advirtió que no existían los datos necesarios para entregar la totalidad de la información que requiere el solicitante. Conforme lo encontrado se podía proporcionar información respecto a suspensiones por

---

<sup>181</sup> Ídem. Considerando N° 4.

manejo bajo la influencia del alcohol, manejo en estado de ebriedad y conducción a exceso de velocidad, pero sin poder hacerse un cálculo histórico y con cierto margen de error en la búsqueda debido a dificultades en la digitación y por a la falta de estandarización de los oficios recibidos por los juzgados.

Con la finalidad de “(...) determinar si el procesamiento de dicha información, en términos tales de efectuar búsquedas en sus diversos registros y bases de datos de acuerdo a determinados parámetros y, luego sistematizar sus resultados supone o no la elaboración o creación de información (...)”<sup>182</sup> la Autoridad chilena recurrió jurisprudencia comparada en el tema.

De este modo advirtió que en Reino Unido se considera que: “(...) cuando una base de datos y otra fuente electrónica contiene información registrada identificada en un solicitud, la información se posee y la autoridad pública tiene la obligación de proporcionarla (...) las acciones requeridas para acceder a la información específica constituyen la extracción o recuperación de información en lugar de creación de nueva información (...)”<sup>183</sup>

Asimismo tomo en cuenta que en México: “(...) si bien el derecho (...) se satisface cuando se pone a disposición del solicitante, en la modalidad en que se encuentre, la información requerida (...) cuando se requiera información que se encuentre dispersa en distintas unidades administrativas y es obligación de algún órgano (...) tener un documento que concentre la misma, éste deberá generarla (...)”<sup>184</sup>

---

<sup>182</sup> Ídem. Considerando N° 6.

<sup>183</sup> Ibídem.

<sup>184</sup> Ibídem.

Por ello, para la Autoridad chilena:

(...) el Registro Civil sólo posee parte de la información requerida y su recolección, procesamiento y sistematización para entregarla en los términos solicitados, aunque con las limitaciones anotadas, no implicaría la creación de información. Por otra parte, cabe ultimar que la misma recolección, procesamiento y sistematización de dicha información, (...) tampoco implica, (...) una distracción indebida de sus funcionarios de sus labores habituales (...).<sup>185</sup>

Por lo que el Consejo para la Transparencia acogió parcialmente el amparo y ordenó a la entidad a entregar al solicitante la información con la que si contaba.

### **3.2.1.3. Cristian Venegas Ahumada vs. Dirección Regional de Valparaíso de la Junta Nacional de Jardines Infantiles**

En el año 2011 Cristian Venegas requirió a la Dirección Regional de Valparaíso de la Junta Nacional de Jardines Infantiles (en adelante la Dirección de Valparaíso le entregara las estadísticas sobre el número de educadoras de párvulos en dotación de planta, a contrato y a honorarios, que trabajaron entre los años 1990 y 2005, con fecha de inicio y término de la relación contractual.<sup>186</sup>

La Dirección de Valparaíso denegó la solicitud señalando que la información requerida:

(...) es de carácter genérico, referida a un elevado número de actos administrativos, de nombramiento, prórrogas y contrataciones a honorarios, considerando la dotación nacional y por un periodo que abarca 15 años en total; de modo que su recopilación, implicaría destinar personal para la

---

<sup>185</sup> Ídem. Considerando N° 8.

<sup>186</sup> CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA. Decisión amparo recaída en el rol N° C301-11. Caso Cristian Venegas vs. Dirección Regional de Valparaíso de la Junta Nacional de Jardines Infantiles

ejecución de dicha tarea, en desmedro de sus labores habituales, distrayéndolos indebidamente del debido cumplimiento de sus funciones y afectando el buen funcionamiento del servicio.<sup>187</sup>

Por ello, según la Dirección de Valparaíso, existe una causal de reserva contemplada en el artículo 21 N° 1 literal c) de la Ley de Chile.

Debido a la respuesta recibida el solicitante interpuso un amparo en contra de la Dirección de Valparaíso ante la Autoridad chilena. Ante este amparo la presentó sus descargos señalando que: “para el período 1990-1996, los antecedentes de los cuales se pueden extraer los datos solicitados se encuentran almacenados en cintas magnéticas y las Institución no cuenta con dispositivos electrónicos que permitan leer esta información, para tratarla y proporcionarla, debiendo recurrirse a los respaldos escritos, (...)”

Asimismo, precisó que en relación: “(...) al período comprendido entre el año 1997 a la fecha, los datos si bien se encuentran almacenados en disco (...) no permiten dar respuesta idónea a la solicitud del requirente, pues, en atención a la movilidad laboral (ingresos y ceses en función) se generan y actualizan mensualmente, razón por la que procedería a revisar mes a mes para depurar los antecedentes y generar una nómina como la requerida.”<sup>188</sup>

Además indican que conforme a la Ley de Chile, la Dirección de Valparaíso no se encuentra obligada a crear información para dar respuesta a las solicitudes, siendo además que en la solicitud en cuestión implica “(...) sobre la base de los antecedentes de que se dispone, generar información para dar respuesta, siendo posible, a la fecha, proporcionar sólo una parte de ella.”<sup>189</sup>

---

<sup>187</sup> Ídem., p. 2.

<sup>188</sup> Íbidem.

<sup>189</sup> Íbidem.

Para resolver esta controversia, la Autoridad de Chile efectuó una visita técnica para saber el estado, la calidad y la ubicación de los archivos institucionales en los que se resguarda la información requerida y la forma en la que se encuentran almacenados.

Conforme a los argumentos de las partes y la visita técnica realizada por la Autoridad de Chile, tomó en cuenta que la información requerida por el solicitante si era información pública conforme a la Ley de Chile, pero que era necesario: «(...) considerar lo dispuesto en el Reglamento de la Ley de Chile, con respecto a la causal en comento, esto es, el artículo 7° N° 1 literal c), según el cual, la configuración de dicha causal supone la satisfacción del requerimiento deba exigir a los funcionarios del servicio requerido “(...)la utilización de un tiempo excesivo, considerando su jornada de trabajo, o un alejamiento de sus funciones habituales” .»<sup>190</sup>

Ante ello, aclara que “(...) el hecho de acceder a la información requerida no supone necesariamente la elaboración o creación de información por parte del órgano requerido, sino sólo el procesamiento de la misma, en términos tales de efectuar búsquedas en sus diversos registros y bases de datos de acuerdo a determinados parámetros y, luego, sistematizar sus resultados.”<sup>191</sup>

Para la Autoridad chilena, conforme a lo advertido en la visita técnica realizada, se debe tomar en cuenta que entregar la información referida al periodo anterior al año 1997 requiere de la implementación de distintos recursos informáticos, con los que la Dirección de Valparaíso no cuenta y siendo que se acceda a ellos es necesario procesar y contrastar la información con la documentación de respaldo.<sup>192</sup>

---

<sup>190</sup> Ídem. Considerando N°4.

<sup>191</sup> Ídem. Considerando N° 5.

<sup>192</sup> Ídem. Considerando N° 7.

Mientras que para entregar la información de los años 1997 al 2005 se pueden utilizar las herramientas informáticas con las que cuenta actualmente la Dirección de Valparaíso. Además de ello se requiere desarrollar un software para procesar la información y un analista que valide y cruce los datos.<sup>193</sup>

Por ello y porque la respuesta a la solicitud no sólo requiere del desarrollo de sistemas informáticos, sino también:

“(…) distinguir entre las educadoras de párvulos –cuyo número de profesionales contratadas, cualquiera fuere su calidad jurídica, se desconoce para el periodo consultado-, y otros funcionarios del servicio, distinguiendo a continuación entre el personal de planta, a contrata y a honorarios. Finalmente, respecto de cada una de ellas, se deberá establecer la fecha de inicio y término del vínculo, todo lo cual comprende un periodo de quince años.”<sup>194</sup>

La Autoridad chilena estimó que la respuesta a solicitud en cuestión:

(…) significaría para la Dirección de Valparaíso invertir en recursos financieros e informáticos, así como destinar un tiempo excesivo de sus funcionarios –considerando la jornada de trabajo-, o el alejamiento de sus funciones, todo lo cual implicaría una distracción indebida de las labores de estos configurándose en la especie la causal de secreto o reserva incoada.<sup>195</sup>

Si bien en la solución de la controversia la Autoridad chilena desestimó el amparo, uno de los Consejeros emitió un voto disidente señalando que la Dirección de Valparaíso no había explicado de forma precisa cómo se configura el supuesto de reserva que invocó, “(…) pues sólo se ha referido a las dificultades para consultar los registros respectivos y a

---

<sup>193</sup> *Ibíd.*

<sup>194</sup> CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA. Decisión amparo recaída en el rol N° C301-11. Caso Cristian Venegas vs. Dirección Regional de Valparaíso de la Junta Nacional de Jardines Infantiles. Considerando N° 8.

<sup>195</sup> *Ídem*. Considerando N°9.

las razones de ello, todo lo cual no puede considerarse como prueba suficiente que le permita eximirse de su obligación legal de entregar la información en los términos requeridos.”<sup>196</sup>

Además de ello, considera que es necesario tomar en cuenta que la propia Dirección de Valparaíso señaló en sus descargos que cuenta con los antecedentes para entregar parte de la información requerida. Siendo que entregar la información del año 1997 y siguientes “(...) no significa una actividad especialmente gravosa para el organismo, por cuanto no implica la destinación de recursos importante por parte del servicio, o la distracción indebida de sus funciones, considerando que la inversión tecnológica, ayudará a mejorar las gestiones que actualmente desarrolla para el cumplimiento de sus funciones (...)”<sup>197</sup>

Debido a ello, en opinión del disidente se debería proceder a acoger de forma parcial el amparo, en lo que se refiere a la información 1997 y 2005, “(...) por estimar que no se ha acreditado suficientemente la causal de secreto o reserva invocada (...)”<sup>198</sup> por la Dirección de Valparaíso.

De los casos emblemáticos presentados, se aprecia como al igual que en nuestro país las autoridades de la Administración Pública pueden considerar que la extracción de información de bases de datos o documentos implica creación de información, supuesto al cual no se encuentran obligados.

En cuanto a diferencias se aprecia que cuentan un con órgano garante que tiene la facultad de ordenar visitas técnicas en las cuáles pueden recabar pruebas que les permitan conocer los hechos del caso. Lo cual en nuestro país no es posible, no sólo porque no contamos con una autoridad autónoma sino porque además el mecanismo de tutela del acceso a la

---

<sup>196</sup> Ídem. Voto disidente. Considerando N° 1.

<sup>197</sup> Ídem. Voto disidente. Considerando N° 2.

<sup>198</sup> Ídem. Voto disidente. Considerando N° 4.

información pública es el proceso de habeas data, proceso que por su naturaleza no cuenta con estación probatoria.

En Chile, en tanto se afirme o se acredite que la entidad demanda cuenta con la información necesaria para responder la solicitud, por más que la entidad no tenga previamente un documento en el que se encuentre la información tal cual la requiere el solicitante, se entiende que la información si existe y que la entidad tiene la obligación de identificar la información requerida, sistematizarla, extraerla y entregarla.

Sin embargo esta obligación tiene un límite legalmente establecido. Conforme a la Ley de Chile una solicitud de acceso a la información no se atenderá si la inversión que debe realizar la entidad es muy alta y no le permite cumplir con sus funciones.

### **3.2.2. La experiencia en México**

Para comprender de forma íntegra la experiencia ocurrida en México primero se desarrolla su regulación sobre acceso a la información, relacionada con el tema de esta tesis y luego se detallan dos casos emblemáticos.

Cabe precisar que los casos fueron resueltos por distintas entidades de la Administración Pública en México, ambas competentes para absolver controversias relacionadas al derecho de acceso a la información pública.

En el primer caso, fue resuelto por el Comité de Información de la Corte Suprema de Justicia; en el cual se pronuncia sobre la respuesta a una solicitud de información, realizada por una Unidad Administrativa de la Corte Suprema de Justicia. Mientras que en el segundo caso, la controversia es resuelta por el órgano garante de acceso a la

información en México, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.<sup>199</sup>

### **3.2.2.1. La regulación del derecho de acceso a la información pública en México**

El derecho de acceso a la información en México se encuentra reconocido en el artículo 6 de su Constitución Política, artículo en el que también señalan cuáles son los principios y bases, sobre los cuáles se rigen la Federación, los Estados y el Distrito Federal.

El mencionado artículo 6 señala:

(...) El derecho a la información será garantizado por el Estado.

Toda persona tiene derecho al libre acceso a la información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión (...)

Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés públicos en los términos que fijen las leyes.

En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. (...)

En el ordenamiento jurídico mexicano rigió hasta 4 de mayo del 2015 la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental (en adelante la Ley de México) y su Reglamento, siendo que desde el 5 de mayo del 2015 se encuentra vigente la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

---

<sup>199</sup> El órgano garante en México se llamaba antes Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales El cambio de nombre se realizó a través de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la cual entro en vigencia el 5 de mayo de 2015.

Debido a que los casos emblemáticos que se desarrollan en esta tesis se resolvieron cuando se encontraba en vigencia la Ley de México, desarrollaremos el marco normativo que se encontraba vigente al momento de resolver las controversias.

Como se indicó en líneas anteriores México cuenta con una entidad garante, el Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos (en adelante Autoridad mexicana) que es un órgano de la Administración Pública Federal con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión; la cual promueve y difunde el derecho a la información, resuelve sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y protege los datos personales que se encuentran en poder de las dependencias y entidades.

Sobre las funciones de la Autoridad mexicana el artículo 37 de la Ley de México señalaba que:

El Instituto tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Interpretar en el orden administrativo esta Ley, (...);
- II. Conocer y resolver los recursos de revisión interpuestos por los solicitantes;
- III. Establecer y revisar los criterios de clasificación, desclasificación y custodia de la información reservada y confidencial; (...)
- XII. Promover y, en su caso, ejecutar la capacitación de los servidores públicos en materia de acceso a la información y protección de datos personales;
- XIII. Difundir entre los servidores públicos y los particulares, los beneficios del manejo público de la información, como también sus responsabilidades en el buen uso y conservación de aquélla;
- XIV. Elaborar y publicar estudios e investigaciones para difundir y ampliar el conocimiento sobre la materia de esta Ley; (...).

Por otro lado, conforme a la Ley de México, cada una de las dependencias y entidades debía de designar a la Unidad de Enlace que tiene por funciones: Recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información, auxiliar a los particulares en la elaboración de solicitudes y orientarlos sobre las dependencias o entidades u otro órgano que pudieran

tener la información que solicitan, realizar los trámites internos de cada dependencia o entidad para entregar la información requerida, entre otras.

De acuerdo al artículo 41 de la Ley de México: “La unidad de enlace será el vínculo entre la dependencia o entidad y el solicitante, ya que es la responsable de hacer las notificaciones a que se refiere esta Ley. Además deberá llevar a cabo todas las gestiones necesarias en la dependencia o entidad a fin de facilitar el acceso a la información.”

Asimismo, cada entidad o dependencia debía contar con un Comité de Información, el cual se encargada de las coordinaciones y supervisión de las acciones de la dependencia o entidad relacionadas al cumplimiento de la Ley de México.

Conforme al artículo 29 de la Ley de México:

En cada dependencia o entidad se integrará un Comité de Información que tendrá las funciones siguientes:

- I. Coordinar y supervisar las acciones de la dependencia o la entidad tendientes a proporcionar la información prevista en esta Ley.
- II. Instituir de conformidad con el Reglamento, los procedimientos para asegurar la mayor eficiencia en la gestión de las solicitudes de acceso a la información.
- III. Confirmar, modificar o revocar la clasificación de la información hecha por los titulares de las unidades administrativas de la dependencia o entidad. (...).

En cuanto a la respuesta a las solicitudes la Ley de México estableció en su artículo 42 que:

Las dependencias y entidades sólo estarán obligadas a entregar documentos que encuentren en sus archivos. La obligación de acceso a la información se dará por cumplida cuando se pongan a disposición del solicitante para consulta los documentos en el sitio donde se encuentren; o bien, mediante la expedición de copias simples, certificadas o cualquier otro medio.

El acceso se dará solamente en la forma en que lo permita el documento de que se trate, pero se entregará en su totalidad o parcialmente, a petición del solicitante.  
(...)

Cada vez que las Unidades Administrativas advertían que no contaban con la información solicitada o que ésta era reservada o confidencial, debían emitir un informe al Comité de Información, quién podía confirmar o revocar lo señalado por la Unidad Administrativa. Es decir al interior de la dependencia o entidad, el Comité de Información era el encargado de decidir si correspondía entregar o no la información requerida.

Cuando una Unidad Administrativa clasificaba los documentos en su poder como reservados o confidenciales, era de aplicación lo estipulado el artículo el artículo 45 de la LFTAIG que ordenaba:

(...) deberá remitir de inmediato la solicitud, así como un oficio, con los elementos necesarios para fundar y motivar dicha clasificación, al Comité de la dependencia o entidad, mismo que deberá resolver si:

- I. Confirma o modifica la clasificación y niega el acceso a la información, o
- II. Revoca la clasificación y concede el acceso a la información.

El Comité podrá tener acceso a los documentos que estén en la unidad administrativa. La resolución de Comité será notificada al interesado (...). En caso de ser negativa deberá fundar y motivar las razones de la clasificación de la información e indicar al solicitante el recurso que podrá interponer ante el Instituto.

En el supuesto que los documentos no eran encontrados el artículo 46 de la Ley de México señalaba que:

Artículo 46. Cuando los documentos no se encuentre los archivos de la unidad administrativa, está deberá remitir al Comité de la dependencia o entidad la solicitud de acceso y el oficio en donde lo manifieste. El Comité analizará el caso y tomará las medidas pertinentes para localizar, en la entidad, el documento

solicitado y resolverá en consecuencia. En caso no encontrarlo, expedirá una resolución que confirme la inexistencia del documento solicitado y notificará al solicitante, a través de la unidad de enlace, (...)

También estaba contemplado que el solicitante interponga un recurso de revisión ante la Autoridad de México, si es que ha sido informado de la negativa de acceso a la información, la inexistencia de la misma, no esté conforme con el tiempo, el costo o la modalidad de entrega, o considere que la información entregada es incompleta o que no corresponde a la requerida.

Conforme el artículo 56 de la Ley de México:

Las resoluciones del Instituto podrán:

- I. Desechar el recurso por improcedente o bien, sobreseerlo;
  - II. Confirmar la decisión del Comité, o
  - III. Revocar o modificar las decisiones del Comité y ordenar a la dependencia o entidad que permita al particular el acceso a la información solicitada (...)
- Las resoluciones, que deberán ser por escrito, establecerán los plazos para su cumplimiento y los procedimientos para asegurar la ejecución. (...)

La Ley de México también indicaba que las resoluciones que emita la Autoridad mexicana podían ser impugnadas ante el Poder Judicial de la Federación.

### **3.2.2.2. Caso Gabriel Santiago López vs. Suprema Corte de Justicia de la Nación**

En el año 2004 Gabriel Santiago López presentó una solicitud de acceso a la información en el Módulo de Acceso DF/01 Bolívar, la cuál fue recibida por la Unidad de Enlace de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En la solicitud se requería la siguiente información:

- Número de amparos, recursos de revisión, recursos de reclamación y recursos de queja resueltos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el periodo que comprende el año 2003 y el primer semestre de 2004.
- Del total de amparos, recursos de revisión, recursos de reclamación y queja cuántos fueron desechados por improcedentes, cuántos fueron sobreseídos y en cuántos se entró al estudio de fondo.<sup>200</sup>

Una vez ingresada la solicitud, la Unidad de Enlace pidió a la Dirección General de Planeamiento de lo Jurídico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante Dirección General) que verificara si la información solicitada se encontraba disponible. La oficina indicó que no contaba con la información.

Luego de la negativa, la Unidad de Enlace envió al Comité de Información de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (en adelante el Comité), la respuesta recibida de la Dirección General y además adjunto todos los documentos relevantes para generar un expediente relativo a la clasificación de la información.

Conforme lo establece el artículo 46 de la Ley de México, el Comité analizó el caso para tomar las medidas pertinentes y señaló que conforme la Ley de México: “(...) la información a la que debe permitirse el acceso a los particulares es toda aquella que conste en los documentos que tenga bajo su resguardo un órgano del Estado.”<sup>201</sup> Por lo que, se vería satisfecho el derecho si es que se permite al solicitante el acceso al conjunto de documentos en los que se puede localizar la información.

Asimismo para el Comité cuando se requieran datos estadísticos relacionados con funciones del órgano del Estado y éstos datos no se encuentren en un solo documento; al

---

<sup>200</sup> COMITÉ DE ACCESO A LA INFORMACIÓN DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Resolución recaída en el expediente de clasificación de información N° 40/2004-J.

<sup>201</sup> Ídem. Considerando II.

momento de decidir si la consulta física es suficiente para satisfacer el derecho de acceso, debe considerarse “(...) la cantidad de documentos que deben consultarse para obtener la información respectiva y, fundamentalmente, si al seno del órgano requerido existe alguna unidad o área que cuente con atribuciones para realizar la respectiva labor de análisis y procesamiento de los datos respectivos.”<sup>202</sup>

Es necesario tomar en cuenta la cantidad de documentos ya que si el solicitante ha requerido información que se encuentra en una elevada cantidad de documentos y sólo se le facilita la consulta física de los éstos, el solicitante se encontrará ante limitantes de carácter temporal y económico que difícilmente logrará superar.<sup>203</sup>

Por ello, para el Comité si bien: “(...) el derecho de acceso a la información no obliga a los órganos del Estado al procesamiento de los datos contenidos en documentos que tienen bajo su resguardo y,

(...) como regla general, no es posible vincular a los mismos a elaborar el documento en que se procese la información respectiva, tal como lo reconoce el artículo 26 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo para la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental el cual dispone: “Artículo 26. El acceso a la información se dará por cumplido cuando los documentos se pongan a disposición del solicitante para su consulta en el sitio donde se encuentren; o bien, mediante la expedición de copias simples, certificadas o cualquier otro medio, sin que ello implique el procesamiento de la información contenida en esos documentos. Por ende, la información podrá ser entregada:

- I. Mediante consulta física,
- II. Por medio de comunicación electrónica
- III. En medio magnético y óptico;
- IV. En copias simples o certificadas; o,

---

<sup>202</sup> *Ibidem.*

<sup>203</sup> *Ibidem.*

V. Por cualquier otro medio derivado de la Innovación tecnológica.<sup>204</sup>

También es necesario considerar: (...) si el órgano respectivo cuenta con alguna unidad o área que dentro de sus atribuciones tenga precisamente la de elaborar ese tipo de documentos en los que concentren datos estadísticos, pues en tal caso, el documento estadístico debe existir y, por ende, debe permitirse su acceso a los solicitantes.<sup>205</sup>

Si bien el derecho de acceso a la información no obliga a los órganos del Estado a procesar información, si los obliga a "(...) poner a disposición de los particulares la información que conforme a lo previsto en el marco jurídico que los regula deben generar."<sup>206</sup>

Tomando ello en consideración y que la Dirección General de Planeación de lo Jurídico es una Unidad Administrativa que:

(...) cuenta dentro de sus obligaciones, el ejecutar estrategias que permitan a los gobernados el acceso a la información jurídica de este Alto Tribunal de manera inmediata y confiable, dentro de la que se encuentra, por su relevancia, la información solicitada, (...) este Comité estima que la referida (...) debe tener bajo su resguardo, un documento en el que conste la estadística sobre el número de amparo, recursos de revisión, recursos de reclamación y recursos de queja resueltos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación durante el año dos mil tres y el primer semestre del dos mil cuatro, así cómo cuántos de dichos asuntos fueron desechados por improcedentes, cuántos de los juicios respectivos fueron sobreseídos y en cuántos de los asuntos se entró al estudio de fondo, (...). Además de que el documento respectivo constituye un fiel instrumento para el acceso a la información que genera la Suprema Corte, para verificar que ésta se va a difundir a los gobernados (...).<sup>207</sup>

---

<sup>204</sup> *Ibíd.*

<sup>205</sup> *Ibíd.*

<sup>206</sup> *Ibíd.*

<sup>207</sup> *Ibíd.*

Es por ello que el Comité, ordenó a la Unidad Administrativa generar el documento para entregárselo a la solicitante, otorgándole un plazo de hasta 6 meses.<sup>208</sup>

### 3.2.2.3. Caso recaído en el expediente N° 854-05

En mayo de 2005, se requirió la siguiente información a la Procuraduría General de la República (en adelante Procuraduría):

- Estadísticas anuales (base de datos) sobre delitos electorales por tipo penal; Respecto de este tipo de información específicamente (...):
- Número de delitos electorales anuales denunciado, por tipo penal;
- Número de delitos electorales resueltos, por tipo penal.<sup>209</sup>

Días después de la presentación del requerimiento de información la Procuraduría le envió a la solicitante, por correo electrónico, un archivo en el programa Adobe Reader indicando que las cifras globales de las averiguaciones previas por delitos electorales se reflejaban en los gráficos de los modelos estadísticos que adjuntaban y que esta estadística además estaba disponible en la página de la Procuraduría.

Las gráficas que entregó la Procuraduría a la solicitante fueron:

- Nombre de la gráfica: “Averiguaciones previas iniciadas por año 1997-2005”  
Contenido: la gráfica indica únicamente el número de averiguaciones previas iniciadas, para el periodo citado, por año.
- Nombre de la gráfica: “Averiguaciones previas determinadas 1997-2005”  
Contenido: la gráfica indica únicamente el número de averiguaciones previas determinadas, para el periodo citado, por año.
- Nombre de la gráfica: sin título

---

<sup>208</sup> *Ibidem*.

<sup>209</sup> INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. Resolución recaída en el Expediente N° 854/05. Considerando Segundo.

Cabe señalar que la Procuraduría no indicó en su respuesta a qué año o periodo se refiere la gráfica citada.<sup>210</sup>

Ante la respuesta de la Procuraduría la solicitante interpuso un recurso de revisión en la Autoridad mexicana, señalando:

Acto que se recurre y puntos petitorios: “considero que la información que me entregaron es incompleta y, de ningún modo, corresponde a la información requerida en la solicitud.”

Información solicitada: “base de datos anuales de los delitos electorales por tipo penal, cuántos fueron denunciados y cuántos resueltos, Insisto la información que pedí de denuncias y casos resueltos las quiero por tipo penal, NO quiero los porcentajes generales, quiero información desagregada por tipo penal, es decir, los delitos de acuerdo a las fracciones de los artículos correspondientes a delitos electorales.

Otros elementos que considere someter a juicio (...): “Recibí información que no es lo que solicité además las estadísticas que manejan la página de internet NO vienen desagregadas por tipo penal, para los delitos electorales, y quiero cifras no los porcentajes.”<sup>211</sup>

En respuesta, la Procuraduría señaló que la solicitante había pedido estadísticas anuales por lo que como respuesta envió un oficio y proporcionó la gráfica que indica el porcentaje de delitos electorales. Asimismo indicó que también había informado a la solicitante que podría obtener mayores datos en la página web de la institución, incluyendo un link, con la finalidad de favorecer el principio de publicidad.<sup>212</sup>

Por otro lado, en cuanto al desglose por tipo penal, la Procuraduría señala que: “(...) sólo está obligada a entregar documentos que se encuentren en sus archivos, considerándose

---

<sup>210</sup> *Ibidem*.

<sup>211</sup> INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. Resolución recaída en el Expediente N° 854/05. Antecedente III.

<sup>212</sup> *Ídem*. Alegatos Primero.

que la obligación de dar acceso a la información se tendrá por cumplida cuando se ponga a disposición del solicitante la información con que se cuente a través de los diversos medios, que en el caso en particular lo fue la entrega de información (...).<sup>213</sup>

Acota que conforme lo señaló la Fiscalía Especializada para la atención de delitos electorales (en adelante Fiscalía Especializada) ésta:

(...) de conformidad con el artículo 17, fracción X, del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (...)” tiene “(...) la obligación de informar mensualmente al Consejo General del Instituto Federal Electoral, sobre la cantidad y naturaleza de las denuncias recibidas, el estado de las averiguaciones previas iniciadas, de las consignaciones efectuadas, de los procesos y de los amparos, en su caso.”<sup>214</sup>

En base a ello para la Procuraduría el informe que debe de presentar la Fiscalía Especializada para la atención de delitos electorales, conforme lo señala la ley:

“ (...) **no establece que la información se deba desglosar por tipo penal**, lo cual es comprensible si consideramos que las denuncias por disposición legal no pueden presentarse por algún delito específico, ya que de ser así, el denunciante estaría calificando la conducta que hace del conocimiento de la autoridad investigadora, lo está prohibido por el artículo 118 del Código Federal de Procedimientos Penales, al prever que las denuncias se contraerán a describir los hechos supuestamente delictivos, **sin calificarlos jurídicamente**”<sup>215</sup>

Por ello comprendieron que:

(...) la información estadísticas de las denuncias que se han presentado y de los asuntos resueltos no pueden desagregarse por tipo penal, porque sólo una parte de los asuntos recibiría este tratamiento, siendo en consecuencia lo conveniente para

---

<sup>213</sup> *Ibíd.*

<sup>214</sup> INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. Resolución recaída en el Expediente N° 854/05. Alegatos Segundo.

<sup>215</sup> *Ibíd.*

ofrecer información integral (...) de los asuntos que tiene la Fiscalía, el utilizar los porcentajes, incluso como dijo, de los casos en los que se identifican conductas que se encuentran en alguna de las hipótesis de delitos electorales (...).<sup>216</sup>

Por lo tanto, para la Procuraduría:

(...) se puede desprender que la Ley no obliga a que se presente información de una forma determinada, ya que en el supuesto de que se tuviera que entregar la información tal y como lo pide cada peticionario, y para el presente asunto la hoy recurrente, se tendría que disponer de recursos humanos y materiales a efecto de estar en posibilidad de ser proporcionada, lo cual resultaría contrario a lo dispuesto por (...) la Ley, ya que con ello se estaría obligando a esta Institución a generar nueva información con la cual no se cuenta tal y como lo solicita la hoy recurrente.<sup>217</sup>

Al momento de resolver, la Autoridad mexicana aclaró que como en la solicitud presentada, no se hace una referencia a un periodo de tiempo específico se debe entender que la información sobre delitos electorales debe corresponder al periodo que posea la Procuraduría en sus archivos.

En relación a la defensa de la Procuraduría, la Autoridad mexicana sostuvo que:

De acuerdo con el escrito de los alegatos citado, es posible concluir que la propia Procuraduría reconoció de manera implícita que no entregó la información completa a la recurrente y que la información entregada no corresponde a la solicitada, en el sentido de que la Procuraduría señaló que no genera información estadística de denuncias presentadas por tipo penal y que manifestó que no entregó el número de delitos electorales resueltos por tipo penal, porque consideró que la entrega de porcentajes es equivalente a entregar número de casos específicos.<sup>218</sup>

---

<sup>216</sup> *Ibíd.*

<sup>217</sup> *Ibíd.*

<sup>218</sup> INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. Resolución recaída en el Expediente N° 854/05. Considerando Tercero.

De la revisión de las gráficas la Autoridad mexicana advirtió que la información que contienen no es la información requerida por la solicitante, ya que no está desglosada por tipo penal y en el caso en particular de la gráfica sin título, se indica un porcentaje sobre “delitos restantes” y porque esta última gráfica no indica el periodo de información al que representa.<sup>219</sup>

Asimismo, la Autoridad mexicana advierte que la Procuraduría no otorgó el número de delitos electorales totales, es decir el número que corresponde al 100% de los casos, información con la cual la recurrente hubiera tenido la oportunidad de calcular los números de los casos de delitos electorales equivalentes a cada porcentaje del gráfico.<sup>220</sup>

Además de revisar las gráficas enviadas a la solicitante, el Autoridad mexicana también consultó la página de la Procuraduría; página a la cual también fue remitida la solicitante con la intención de que acceda a la información que requería.

Al revisar la página, la Autoridad mexicana advirtió que la información de la página web únicamente era sobre el año en curso y que no contaba con información sobre denuncias recibidas y que las gráficas encontradas no contenían información sobre el valor numérico del porcentaje.<sup>221</sup>

Por otro lado, la Autoridad mexicana revisó otros documentos emitidos por la Procuraduría para saber qué tipo de información posee o debería poseer. Entre ellos Informes de Gestión, Laborales y su página web.<sup>222</sup>

---

<sup>219</sup> *Ibidem*.

<sup>220</sup> INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. Resolución recaída en el Expediente N° 854/05. Considerando Cuarto.

<sup>221</sup> *Ibidem*.

<sup>222</sup> INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. Resolución recaída en el Expediente N° 854/05. Considerando Quinto.

Luego de la revisión de estos documentos la Autoridad mexicana advirtió que la Procuraduría cuenta con: “(...) información referente al número de denuncias presentas por año. (...) cuenta con diversas bases de datos y registros estadísticos sobre el número total de averiguaciones previas en trámite, reservas, incompetencias, no acciones de la acción penal, (...)”<sup>223</sup>

Por ello para la Autoridad mexicana es posible concluir que: “(...) la Procuraduría posee información estadística anual (bases de datos) sobre delitos electorales por tipo penal, aunque no posea un documento específico que resuma la información en la forma solicitada por la recurrente (...).”<sup>224</sup> Además de ello, también concluyó que: “(...) el acceso a esa información permitiría a la recurrente conocer el número de delitos electorales anuales denunciados por tipo penal.”<sup>225</sup>

Por ello para la Autoridad mexicana, la Procuraduría tiene la obligación de indicar a la recurrente la forma y el lugar para lograr el acceso a la información estadística anual (base de datos) sobre delitos electorales por tipo penal y relativa a los delitos electorales anuales denunciados por tipo penal. Siendo que en caso la Procuraduría “(...) no posea un documento específico que resuma la información en la forma solicitada por la recurrente, la Procuraduría debería otorgar acceso a las fuentes que permitan a la recurrente obtener esa información”<sup>226</sup>

Por otro lado, la Autoridad mexicana aclaró que en cuanto al número de delitos electorales anuales resueltos por tipo penal, la Fiscalía Electoral debe informar la cantidad y naturaleza de la denuncia lo cual no es lo mismo que el tipo penal. Por lo que, si esta

---

<sup>223</sup> *Ibíd.*

<sup>224</sup> *Ibíd.*

<sup>225</sup> *Ibíd.*

<sup>226</sup> INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. Resolución recaída en el Expediente N° 854/05. Considerando Séptimo.

información no existiera requirió a la Procuraduría que cumpla conforme a Ley y que de ser el caso emita la declaratoria de inexistencia correspondiente.<sup>227</sup>

Sobre la experiencia encontrada en México es importante notar que en el primer caso, Gabriel Santiago López vs. Suprema Corte de Justicia de la Nación, se parte considerando que en su ordenamiento jurídico el acceso a la información se satisface con el acceso al soporte o a la copia del soporte que tiene la información; por lo que, la Comisión indica que cuando un solicitante requiera una lista con información que se encuentra en poder de la Administración Pública habría que tomar en cuenta si es que accediendo al soporte de la misma, el solicitante tiene la posibilidad real de acceder a la información que requiere.

Este razonamiento presupone que el acceso al soporte de la información, es decir al documento o documentos en el que ella se contiene, conforme a lo regulado en el ordenamiento jurídico de México no siempre permitirá al solicitante tener la posibilidad real de conocer y asimilar la información que busca.

Es por ello que la Comisión, señala además es importante advertir si es que la entidad obligada cuenta con una unidad encargada de obtener ese tipo de información. De tal manera que si se encuentra obligada a tenerla pero no tiene un documento en que se encuentre lo solicitado, se encontrará en la obligación de crear el documento.

Siendo este último supuesto el que permite al solicitante del caso acceder de forma efectiva a la información que requiere.

Estos razonamientos permiten deducir que habría casos en los que se daría acceso al soporte pero no a la información pedida. Ello cuando la entidad no tenga la obligación de contar con la información solicitada y tampoco cuente con un área encargada de

---

<sup>227</sup> *Ibidem*.

resguardarla o crearla. Casos en los cuales los solicitantes se encontrarían con una barrera que no podrían superar sin ayuda de la Administración Pública.

En el segundo caso analizado no se utilizan los razonamientos de la Comisión, la Autoridad mexicana busca determinar con qué información si cuenta la entidad, analizando detalladamente la información que brindó al solicitante y demás información emitida por la propia entidad en documentos públicos.

Luego de ello y de deducir e identificar con qué información si contaría la entidad, la Autoridad mexicana indica que por más que no exista un sólo documento que resuma toda la información requerida con la entrega de la base de datos, se permitiría al solicitante conocer la información exacta que requiere.

Este segundo caso, es similar al descrito en líneas anteriores en el cuál el solicitante tenía acceso al soporte, pero no directamente a la información solicitada. Sin embargo en este caso no queda claro si es que al entregar el soporte de la información, la información “en bruto”, es o no una barrera para acceder a la información.

Los casos de análisis también permiten apreciar que México cuenta con un órgano garante y que el procedimiento al interior de este permite actuación de medios probatorios, lo cual posibilita que la autoridad tenga más herramientas para resolver las controversias que afectan este derecho. Como se mencionó en el sub apartado anterior esto no es posible en el país, ya que el hábeas data es un proceso que no cuenta con estación probatoria

Por otro lado, se evidencia que el derecho de acceso a la información se satisface cuando se pone a disposición del solicitante el documento requerido o la reproducción del documento; ello a diferencia de la regulación chilena en la que se menciona que el acceso

es a la información, la cual se entregará en el formato que prefiera el solicitante siempre que ello no implique un coste excesivo.

### **3.2.3. La experiencia en Reino Unido**

Para el acercamiento a esta experiencia también se expondrán los puntos relevantes de la regulación del acceso a la información pública y luego de ello se desarrollará un caso a través del cual la entidad garante de Reino Unido, *Information Commissioner's Office*, se pronuncia sobre el tema que se desarrolla en esta tesis.

#### **3.2.3.1. La regulación del derecho de acceso a la información pública en Reino Unido**

En Reino Unido *The Freedom of Information Act 2000*, (en adelante la Ley de Reino Unido) regula el acceso a la información pública. El ámbito de aplicación de la Ley de Reino Unido comprende a las autoridades públicas de Inglaterra, el país de Gales, Irlanda del Norte y por las autoridades públicas de Reino Unido que se encuentren en Escocia. Cabe precisar que el acceso a la información que poseen las autoridades públicas de Escocia está regulado en *Scotland's own Freedom Information (Scotland) Act 2002*.<sup>228</sup>

Asimismo cuentan con *The Information Commissioner's Office*, la cual es una autoridad independiente del gobierno británico que tiene por objetivo proteger el derecho de acceso a información, promover la transparencia en las entidades públicas y la protección de datos personales.<sup>229</sup> La ICO se encuentra a cargo de *The*

---

<sup>228</sup> INFORMATION COMMISSIONER'S OFFICE. *The Guide to Freedom of Information*. Chesire: 2014, p. 3. Consulta: 13 de mayo de 2015. <[https://ico.org.uk/media/for-organisations/documents/1642/guide\\_to\\_freedom\\_of\\_information.pdf](https://ico.org.uk/media/for-organisations/documents/1642/guide_to_freedom_of_information.pdf)>

*Information Commissioner* (en adelante Comisionado de Reino Unido) quien es nombrado por la Reina y que se encuentra bajo las órdenes del Parlamento.

Conforme lo señala la Ley de Reino Unido, cualquier persona que realice un requerimiento de información a autoridades públicas tiene el derecho a ser informado por ésta sobre si posee o no la información solicitada; y si de ser caso, a obtener la información.

La Ley de Reino Unido comprende a la información que encuentra en poder la autoridad pública y no sólo se refiere a documentos oficiales, también pueden ser por ejemplo versiones preliminares, correos electrónicos, notas, grabaciones de llamadas, videos de grabaciones.

La información protegida por la Ley de Reino Unido, no se limita tampoco a la información que las mismas entidades hayan creado, también puede referirse a información creada por terceros que se encuentra en su poder como por ejemplo cartas recibidas por ciudadanos, entre otros.

Asimismo, la información que se encuentra protegida por la Ley de Reino de Unido también es aquella que se encuentra en bases de datos. Considerando a una base de datos como una recopilación de datos facticos relacionados con las funciones y actividades que realizan las autoridades públicas.<sup>230</sup>

En caso alguna persona tenga alguna queja contra una autoridad pública relacionada al acceso a la información puede presentarla ante el Comisionado de Reino Unido, quien es el encargado de definir si es que la mencionada entidad está cumplimiento o no con sus deberes en acceso a la información.

---

<sup>230</sup> INFORMATION COMMISSIONER'S OFFICE. Datasets (sections 11, 19 & 45). 2013, p. 6.

De ser el caso que el Comisionado de Reino Unido se percate de que existe un incumplimiento de la legislación dará recomendaciones e instrucciones a la entidad para que se pueda resolver el problema. Si la entidad no cumple con realizar estas acciones, el Comisionado de Reino Unido puede tomar otras medidas, como por ejemplo puede imponer penalidades monetarias. Cabe precisar que no es competencia del mencionado comisionado entregar indemnizaciones a las personas que se han visto afectadas por el incumplimiento de las autoridades públicas.

Luego de que llega al Comisionado de Reino Unido una queja, por acceso a la información, tiene el deber de comunicar que no ha tomado ninguna medida y los fundamentos de ello ó de notificar su decisión tanto al solicitante como a la autoridad pública involucrada. En su decisión del mencionado comisionado debe explicar cuáles son los pasos que debe tomar la autoridad pública para cumplir con sus obligaciones e indicar el periodo de tiempo en el que los debe cumplir.<sup>231</sup>

Luego de que la decisión ha sido notificada al solicitante y a la Autoridad Pública, éstas pueden apelarla ante *the Information Tribunal*. Asimismo las decisiones de este Tribunal pueden ser apelar ante *the High Court of Justice*.<sup>232</sup>

### **3.2.3.2. Caso contra Cabinet Office**

En Reino Unido en el año 2006 un solicitante requirió a *Cabinet Office* la lista de todos los documentos que habían sido entregados en aplicación de la Ley de Reino Unido y *the Enviornmental Information Regulations 2004* (en adelante Regulación de Información Medio Ambiental); y las fechas de la entrega.

---

<sup>231</sup> FOIA 2000, s 50.

<sup>232</sup> FOIA 2000, s 17 and s 59.

Como respuesta a la solicitud *Cabinet Office* respondió: “(...) la información requerida no la tiene *Cabinet Office*. Nosotros no registramos los documentos que entregamos de la forma requerida.”<sup>233</sup>

Posteriormente, el solicitante escribió a *Cabinet Office* para preguntar si tenían un sistema operativo que guardara el registro de las solicitudes respondidas en aplicación de la Ley de Reino Unido que pudiera contener la información que solicitó o al menos algo similar. Asimismo, pidió que le expliquen qué sistema tienen para guardar el registro de las solicitudes de información y para responderlas.

Esta comunicación fue respondida por *Cabinet Office* indicando:

Se ha revisado cuidadosamente la respuesta a su solicitud y estoy seguro de que ha sido resuelta apropiadamente. The Cabinet Office simplemente no tiene una “*lista de todos los documentos*” que ha entregado en aplicación de la Ley de Libertad de Información o de la Regulación de Información Medio Ambiental. La Ley de Libertad de Información no obliga a las autoridades públicas a crear información que no tienen al presentarse la solicitud y, en este caso, habría además una carga administrativa significativa en hacerlo.<sup>234</sup>

Luego de las respuestas negativas, el solicitante se contactó con el Comisionado de Reino Unido y presentó una queja por la forma en que su solicitud de información había sido respondida. Asimismo, el solicitante requirió a la mencionada autoridad que tomará en cuenta si *Cabinet Office* tiene la información solicitada o al menos algo cercano.

---

<sup>233</sup> INFORMATION'S COMMISSIONER OFFICE. Decision Notice 18 June 2008. Reference FS 50155552, 3. Traducción propia.

<sup>234</sup> Ídem. 7. Traducción propia.

Una vez presentada la queja, al Comisionado de Reino Unido se contactó con *Cabinet Office* para solicitar que se le explique sobre la forma en la que se había atendido la solicitud ya que:

(...) el pedido de la solicitud se refirió a información entregada por *Cabinet Office*, el solicitante tiene una expectativa razonable de que tengan alguna información relacionada. Además de ello, el Comisionado espera que las autoridades públicas cuenten con sistemas que graben y registren las solicitudes de información; ya que no se entregó ninguna información, el Comisionado se pregunta si es que *Cabinet Office* consideró aconsejar al solicitante sobre cómo debía reenviar su requerimiento de tal forma que pueda identificar información con la que si cuentan.<sup>235</sup>

*Cabinet Office* respondió al Comisionado de Reino Unido que: “(...) no cuentan con la información solicitada y que esa fue la razón por la que se negaron a cumplir con la solicitud”<sup>236</sup> Asimismo aclaró que: « (...) a pesar de que tenían los “bloques de construcción base” de la información requerida, ellos consideraban que producir la información específica requeriría “manipulación significativa” de la información constituida, involucrando “conocimiento y discernimiento”. »<sup>237</sup>

Es decir para *Cabinet Office* “(...) ese proceso sería equivalente a “creación” de información (...)”<sup>238</sup> lo cual no se ha establecido como una obligación en la Ley de Reino Unido para las Autoridades Públicas.

Además de ello, en una comunicación posterior, *Cabinet Office* explicó que el método inicial con el que registraban las solicitudes atendidas conforme a la Ley de Reino Unido era un archivo centralizado en una hoja de cálculo, la cual registraba el nombre del

---

<sup>235</sup> Ídem.12. Traducción propia.

<sup>236</sup> Ídem.13. Traducción propia.

<sup>237</sup> *Ibidem*.

<sup>238</sup> *Ibidem*.

solicitante, la solicitud en sí misma, el día de la presentación de la solicitud, el día en el que fue clarificada y a veces, pero no siempre el día de la respuesta.

Este método fue utilizado hasta Noviembre de 2005, fecha en la que el sistema fue cambiado y la hoja de cálculo fue archivada. Desde esa fecha cada una de las solicitudes es registrada en una base de datos. La entrega de la información se encuentra registrada pero la información en sí misma no ha sido copiada en la hoja de cálculo o en la base de datos, tampoco ha sido descrita o listada en otro lugar.

*Cabinet Office* también explicó al Comisionado de Reino Unido que cada una de sus unidades responde las solicitudes de información relacionadas con el cumplimiento de sus obligaciones. Siendo que cada una de las unidades conserva un registro físico de las solicitudes que responde, así como de la información que ha entregado. Por lo que para proveer al solicitante de la información que requiere, cada uno de los registros físicos tendría que ser buscado y la información que fue entregada tendría que ser extraída y recopilada. Es por ello que para *Cabinet Office* este proceso implica la generación de información.

En el análisis del caso, el Comisionado de Reino Unido señala conocer que las autoridades públicas regularmente reciben solicitudes de información que requieren listas de información. Como en muchos casos, la información con la que cuentan las autoridades públicas no se encuentra en una lista, sino en partes de archivos, en bases de datos o en otras fuentes de información, la respuesta más común es que no tienen la información requerida; ya que no cuenta con la lista en físico, tal como fue solicitada. Señalando además que responder esta solicitud sería crear información.

Sin embargo, a entender del Comisionado de Reino Unido esta postura no es aceptable ya que: "(...) si una base de datos o cualquier otro recurso electrónico contiene el registro de

la información solicitada, la información si se encuentra en poder de la autoridad pública y es su obligación proveerla (a menos que forme parte de una excepción)".<sup>239</sup>

Además, el mencionado comisionado considera que solicitar acceso a información específica que requiere ser recuperada o extraída no es creación de nueva información, porque simplemente si se posee la información, aunque se encuentra dentro de una fuente más amplia de información. Siendo que la Ley de Reino Unido provee el derecho a acceder a información registrada y esa información se encuentra registrada, la dificultad del proceso para recuperar o extraer la información es irrelevante para la pregunta de si se tiene la información.<sup>240</sup>

Sin embargo, la complejidad del procedimiento, en términos de tiempo que tomará localizar y extraer la información requerida es claramente relevante para considerar los costos establecidos en la Regulación de la Tarifa.<sup>241</sup>

Asimismo, el Comisionado de Reino indicó que si la Autoridad Pública posee información en "bloques construidos" de forma manual: "el trabajo que involucra proveer la información no implica más que un ejercicio con un mínimo grado de habilidades y discernimiento".<sup>242</sup>

Por ello considera que: "(...) las acciones que se requieran para localizar, recuperar y extraer la información requieren un nivel mínimo de habilidades y discernimiento."<sup>243</sup>

Asimismo toma en cuenta que, en el caso en concreto: "(...) es posible que el trabajo que

---

<sup>239</sup> INFORMATION'S COMMISSIONER OFFICE. Decision Notice 18 June 2008. Reference FS 501555552, 27. Traducción propia.

<sup>240</sup> *Ibidem*.

<sup>241</sup> *Ibidem*.

<sup>242</sup> INFORMATION'S COMMISSIONER OFFICE. Decision Notice 18 June 2008. Reference FS 501555552, 28. Traducción propia.

<sup>243</sup> INFORMATION'S COMMISSIONER OFFICE. Decision Notice 18 June 2008. Reference FS 501555552, 30. Traducción propia.

implique la compilación de la información pudiera exceder el límite apropiado, establecido por la Regulación de la Tarifa (...)"<sup>244</sup>

Tomando en consideración lo anteriormente detallado para el Comisionado de Reino Unido, *Cabinet Office* no cumplió con su deber de informar que poseía la información que le fue solicitada y le requirió proveer al solicitante la información que había pedido, siendo que si el costo de compilar la información excedía el límite apropiado debería de informar al solicitante, conforme a la Ley de Reino Unido sección 17(5), qué información puede ser localizada y recuperada dentro del costo límite, y asistirlo sobre como redefinir su solicitud.

Del casos relatado en la experiencia de Reino Unido, se aprecia que el mencionado comisionado enfoca el acceso a la información como el acceso a la información que se encuentra en poder la Administración Pública, sin discriminar en el tipo de soporte en el que esta se incluya, ni en las dificultades o costos que podría incurrir la entidad obligada en brindar la información requerida.

Sin embargo se hace la aclaración que el costo en el que se incurra para acceder a la misma, es un costo que conforme a su ordenamiento jurídico, deberá ser asumido por el solicitante y que de ser mayor al límite establecido la entidad no se encontrará en la obligación de atender la solicitud.

A modo de resumen, en la experiencia de Chile y Reino Unido, se puede apreciar que en todos los países el acceso a la información es el acceso a la información que efectivamente poseen las entidades y que ninguno de estos países las entidades se encuentran obligadas a crear información para atender una solicitud de acceso a la información.

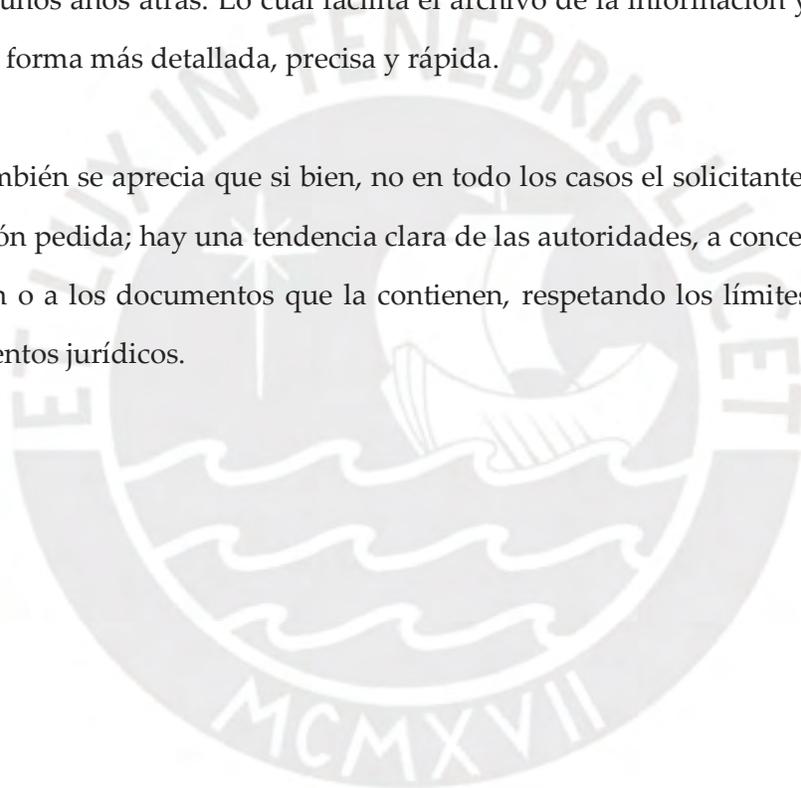
---

<sup>244</sup> *Ibidem*.

Al respecto, la diferencia de México que se encuentra en la regulación interna de México es que se ha establecido que se tenga acceso a los documentos y no se hace mención expresa a que el acceso sea a la información. Otra diferencia encontrada es que en México, si existe la obligación de crear información para atender una solicitud, cuando la creación de la misma se encuentre establecida de forma previa en una ley.

Los casos también permiten apreciar cómo es que los avances tecnológicos generan oportunidades de obtener la información que se requiera de una forma distinta a la que se hacía hace algunos años atrás. Lo cual facilita el archivo de la información y el acceso a la misma de una forma más detallada, precisa y rápida.

Asimismo, también se aprecia que si bien, no en todo los casos el solicitante pudo acceder a la información pedida; hay una tendencia clara de las autoridades, a conceder el acceso a la información o a los documentos que la contienen, respetando los límites existentes en sus ordenamientos jurídicos.



## **CAPÍTULO CUARTO**

### **INTERPRETACIÓN DEL DERECHO A ACCEDER A DOCUMENTOS, INFORMACIÓN Y DATOS PÚBLICOS**

En los capítulos anteriores se ha descrito la regulación de acceso a la información pública en el país y el cambio de paradigma sobre la información que posee la Administración Pública, bajo el cual se comprende que la información que crean o poseen las entidades de la Administración Pública pertenece a la ciudadanía y que es necesario que éstas se rijan por el principio de transparencia y publicidad.

Además de ello, se ha mostrado cómo la aplicación los principios de transparencia y publicidad, en un contexto en cuál las TIC forman parte del día a día de la ciudadanía y la Administración Pública, ha cambiado a lo largo de los años.

También, se ha evidenciado que resulta discutible que las entidades de la Administración Pública brinden datos y si es que ello forma parte de sus obligaciones de cara al derecho de acceso a la información pública. Como se detalla en el Capítulo III en los casos de Chile, México y Reino Unido, han tenido diferentes respuestas correspondiendo con las diferencias de su propio ordenamiento interno; sin embargo en todos ellos se ha resuelto protegiendo al máximo el acceso a la información.

En el país este cuestionamiento no ha tenido una respuesta única; ante ello cabe preguntarse si conforme a nuestro ordenamiento jurídico ¿El derecho de acceso a la información pública se satisface con la entrega de documentos que contienen información pública, con la información pública en sí misma, o con datos?, si es que ¿Hay alguna diferencia entre documento, información y dato?, si es que de ser el caso ¿Esta diferencia es jurídicamente relevante? Y si ¿Requerir datos organizados en una forma distinta a la resguardada implica creación, producción o análisis y evaluación de información?

#### 4.1. El objeto del derecho de acceso a la información pública

Conforme a la numeral 5 del artículo 2 de la Constitución, este derecho tiene como objeto que todas las personas accedan a: “(...) la información que requiera (...)” Cabe hacer notar que la Constitución no hace ninguna mención a documentos o documentación; sino expresamente a información.

Sin embargo, un acercamiento a la legislación actual permite apreciar que la redacción del artículo que define a la información de acceso público indica algo distinto. El artículo 10 de la Ley señala:

“Artículo 10. Información de acceso público.

Las entidades de la Administración Pública tienen la obligación de proveer **la información requerida si se refiere a la contenida** en documentos escritos, fotografías, grabaciones, soporte magnético o digital, o en cualquier otro formato, siempre que haya sido creada u obtenida por ella o que se encuentre en su posesión o bajo su control.

Asimismo, para los efectos de esta Ley, se considera como información pública **cualquier tipo de documentación** financiada por el presupuesto público que sirva de base a una decisión de naturaleza administrativa, así como las actas de reuniones oficiales.”<sup>245</sup>

El primer párrafo del artículo 10 considera que la información pública es toda aquella que se encuentre en cualquier tipo de soporte, en poder de las entidades de la Administración Pública; sin embargo en el segundo párrafo del mismo artículo indica que los documentos también son información pública.

---

<sup>245</sup> Resaltado propio.

Por lo tanto si nos ceñimos de forma literal a lo que establece en el artículo 10 de la Ley, se entendería que tanto la información que se encuentre en cualquier soporte; como los documentos en sí mismos deben ser considerados como *información pública*.

Por otro lado, el artículo 61 de la Ley N° 28237 Código Procesal Constitucional señala:

“Artículo 61.- Derechos protegidos

El hábeas data procede en defensa de los derechos constitucionales reconocidos en los incisos 5) y 6) del artículo 2 de la Constitución. En consecuencia, toda persona puede acudir a dicho proceso para:

**1. Acceder a información que obre en poder de cualquier entidad pública**, ya se trate de la que generen, produzcan, procesen o posean, **incluida la que obra en dictámenes, opiniones, datos estadísticos, informes técnicos y cualquier otro documento que la administración pública tenga en su poder**, cualquiera que sea la forma de expresión, ya sea gráfica, sonora, visual, electromagnética o que obre en cualquier otro tipo de soporte material. (...).”<sup>246</sup>

A diferencia del artículo 10 de la Ley, el artículo 61 del Código Procesal Constitucional indica de forma expresa e inequívoca que el ámbito de protección es sobre la información, independientemente de donde ésta se encuentre conservada. Es decir objeto del derecho sería la información en sí misma y no el documento en la que se encuentra contenida.

Por otro lado, el artículo 13 de la Ley N° 28478 Ley del Sistema de Seguridad y Defensa Nacional, señala lo siguiente: “Artículo 13.- Acceso a la información. Los acuerdos, actas, grabaciones, y transcripciones que contienen las deliberaciones sostenidas en las sesiones del Consejo de Seguridad Nacional, dependiendo de su naturaleza, son de carácter secreto, reservado o confidencial, de acuerdo a la clasificación que le otorgue el propio Consejo, en concordancia con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.”

---

<sup>246</sup> Resaltado propio.

Sobre este último artículo transcrito cabe hacer notar que enumera documentos, tipos de soportes que contendrían las deliberaciones del Consejo de Seguridad Nacional e indica además que estos documentos podrían ser calificados de secretos, reservados o confidenciales. El artículo no refiere a que toda o parte de la información contenida en estos tipos de documentos podría ser calificada como una excepción sino a los documentos en sí mismos.

Otro artículo que resulta relevante para el análisis es el artículo 2 del Reglamento de la Ley N° 29091, Ley que modifica el párrafo 38.3 del Artículo 38° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General y establece la publicación de diversos dispositivos legales en Portales Institucionales. El mencionado artículo indica: “Artículo 2.- Finalidad.- La finalidad del presente Reglamento es beneficiar a los ciudadanos al acceso a la información, respecto de documentos de gestión, **documentos y dispositivos que configuran información de acceso público**, así como facilitar la publicidad de dicha información.”<sup>247</sup>

De la lectura del artículo no queda claro si es que se ha regulado que el acceso es a la información ó al documento en sí mismo ó si la información pública sería la información en sí misma y la documentación.

Ello en tanto empieza diciendo que se busca “(...) beneficiar a los ciudadanos al acceso de información, respecto de documentos (...)”, es decir beneficiar con la información en sí misma. Sin embargo, luego se indica que el acceso también es a (...) documentos y dispositivos que configuran información de acceso público (...)”, considerando también que los documentos y dispositivos son información pública.

---

<sup>247</sup> Resaltado propio.

Las normas citadas dan cuenta de que a nivel legislativo y reglamentario, la regulación sobre el objeto del derecho de acceso a la información pública no es uniforme. En algunos casos, se hace referencia a que el objeto del derecho es el documento que la contiene y en otros casos a que ésta es la información recopilada en un documento.

#### **4.1.1. Interpretación sistemática para delimitar el objeto del derecho de acceso a la información pública**

Debido a que la literalidad de las normas no permite resolver el problema resulta necesario hacer uso de un método de interpretación que permita esclarecer la regulación sobre acceso a la información pública. Una interpretación sistemática de la regulación de este derecho debe permitir que exista concordancia entre todas las fuentes del derecho, sin contradicciones. Tomando en cuenta, también, lo establecido por tratados y acuerdos internacionales ratificados por el Perú.<sup>248</sup>

##### **4.1.1.1. Las dimensiones de derecho de acceso a la información pública**

Conforme lo ha mencionado el Tribunal Constitucional a través de su jurisprudencia el derecho de acceso a la información pública tiene una dimensión subjetiva y una dimensión colectiva.

En tanto el derecho de acceso a la información pública es un derecho individual, se garantiza que ninguna persona sea impedida arbitrariamente de acceder a la información que guarden, mantengan o elaboren las entidades de la Administración Pública, sin más limitaciones que las constitucionalmente legítimas. Todo ello con el objetivo que puedan

---

<sup>248</sup> Al respecto la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política indica que: “Las normas relativas a los derechos humanos y 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.”

trazar, de la forma en que elijan, su proyecto de vida y además que puedan ejercer otros derechos fundamentales.<sup>249</sup>

En relación a la dimensión colectiva de este derecho, se protege el derecho de *todas* las personas a recibir la información necesaria y oportuna, para que puedan formarse una opinión pública informada y libre, lo cual es un presupuesto de una sociedad auténticamente democrática.<sup>250</sup>

Las dimensiones del derecho de acceso a la información pública dejan en claro que el Estado debe brindar toda la información que posea para que las personas logren dos cosas: puedan ejercer sus derechos y para lograr tener una sociedad democrática. Los límites son los constitucionales, siendo que la Constitución dice que se exceptúa a las informaciones que refieran a la intimidad personal, razones de seguridad nacional y otras que se excluyan por ley.

Advertir que el acceso a la información pública tiene una doble dimensión, permite apreciar la transcendia de este derecho fundamental que va desde la necesidad de protección de la libertad de cada una de las personas hasta las propias bases del sistema de gobierno. Al mismo tiempo evidencia la coherencia de este derecho con los principios de transparencia y publicidad.

#### **4.1.1.2. Información Parcial**

Un aspecto del derecho de acceso a la información relevante que da cuenta de lo que se busca que el acceso a la información el máximo y que resulta necesario para delimitar el objeto del derecho es el supuesto denominado por la Ley como *Información parcial*.

---

<sup>249</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el expediente N°1797-2002. *Caso Wilo Rodríguez Guitiérrez*. Fundamento jurídico 10.

<sup>250</sup> Ídem. Fundamento jurídico N° 11.

Sobre este supuesto la Ley indica: “Artículo 19. Información parcial. En caso que un documento contenga, en forma parcial, información que, conforme a los artículos 15, 16 y 17 de esta Ley no sea de acceso público, la entidad de la Administración Pública deberá permitir el acceso a la información disponible en el documento. “

Para comprender el artículo 19, es necesario considerar que los artículos 15, 16 y 17 regulan las excepciones al derecho de acceso a la información pública en la Ley. El artículo 15 regula los supuestos de información clasificada, el artículo 16 regula los supuestos de información reservada y el artículo 17 regula los supuestos de información confidencial.

Lo que indica el artículo 19 de la Ley es que cuando se solicite información contenida en un documento que al mismo tiempo almacena información clasificada, reservada o confidencial, se deberá permitir el acceso a la información que se encuentra en ese mismo documento pero que no forme parte de las excepciones reguladas.

Ni la Ley, ni el Reglamento establecen cuál es el procedimiento que deben realizar las entidades de la Administración Pública; sin embargo en estos casos, por ejemplo, se puede extraer la información pública que se encuentra en el documento en cuestión, colocarla en un soporte distinto y entregársela al solicitante. Otra opción sería reproducir el documento en cuestión y borrar o tapar aquella información que sea reservada, secreta o confidencial.

La regulación estipulada en el artículo 19 de la Ley considera implícitamente que el objeto de derecho es el acceso a la información y no al documento. Es por ello que recrea el supuesto en el cual haya información pública e información restringida en un mismo documento.

En ese sentido, resulta comprensible que para la Ley no baste que las entidades de la Administración Pública identifiquen que el documento en su poder contiene información secreta, confidencial o reservada para restringir el acceso a información pública que comparte el mismo soporte que información restringida. Éstas tienen la obligación de diferenciar qué información del documento se refiere a lo regulado por los artículos 15, 16 y 17 de la Ley, y que información no.

Continuando con esa línea de razonamiento es lógico que se haya establecido que es deber de las entidades de la Administración Pública clasificar la *información* que poseen en secreta, confidencial o reservada y mantener un registro de ello, conforme a lo establecido en el artículo 21 del Reglamento de la Ley;<sup>251</sup> y que no se haya regulado el deber de clasificar la *documentación* en secreta, confidencial o reservada.

La importancia de la regulación sobre información parcial es que deja en claro que no se debe permitir que la forma física en la que se encuentra resguardada la información llegue a ser un límite para el acceso a la misma.

De ese modo, busca garantizar que se puedan satisfacer en todos los supuestos el acceso a la información que necesiten las personas para que puedan ejercer libremente otros derechos y al mismo tiempo para generar las condiciones necesarias para lograr ser una sociedad democrática.

Además de ello se debe tomar en cuenta que, considerar que el acceso es a la información y no al documento no sólo guarda coherencia con la regulación interna del país; si no que además concuerda con lo sostenido por la Relatoría cuando menciona que la sentencia del caso Claude Reyes y otros: “(...) deja de lado en el Sistema Interamericano un régimen de

---

<sup>251</sup> **Artículo 21.- Registro.** Aquellas entidades que produzcan o posean información de acceso restringido llevarán un Registro de la misma, el cual se dividirá en información secreta e información reservada (...)

acceso limitado a documentos oficiales o a registros.”<sup>252</sup> Ello en tanto, para la Corte IDH, en el Sistema Interamericano está amparado el derecho a *buscar información* que se encuentra en poder de las entidades de la Administración Pública.<sup>253</sup>

Es decir, “(...) la eficacia del derecho (...) no se limita al acceso a *documentos escritos*, sino que se proyecta también sobre cualquier tipo de *información* en poder de las entidades públicas.”<sup>254</sup>

#### 4.1.2. La relación entre información pública y documento

Para que haya concordancia entre las diferentes disposiciones sobre acceso a la información pública es necesario considerar que el acceso es la *información* en sí misma que haya sido creada, obtenida o que se encuentre en posesión o bajo el control de la Administración Pública. Mientras que cuando se haga referencia a *documento* se debe comprender al objeto o soporte que contenga *información pública*.

Esta conceptualización de documento guarda relación con lo señalado por el Código Procesal Civil que indica:

“Art. 234.- Clases de documentos

**Son documentos** los escritos públicos o privados, los impresos, fotocopias, facsímil o fax, planos, cuadros, dibujos, fotografías, radiografías, cintas cinematográficas, microformas tanto en la modalidad de microfilm como en la modalidad de soportes informáticos, y otras reproducciones de audio o video, la telemática en general y demás **objetos que recojan, contengan o representen** algún hecho, o una actividad humana o su resultado.”

---

<sup>252</sup> COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Estudio especial sobre el derecho de acceso a la información. Washington: 2007, p. 37. Consulta: 23 de julio de 2015 <<http://cidh.oas.org/relatoria/section/Estudio%20Especial%20sobre%20el%20derecho%20de%20Acceso%20a%20la%20Informacion.pdf>>

<sup>253</sup> *Ibidem*.

<sup>254</sup> CASTRO, Karin. 2008. Acceso a la información pública: Apuntes sobre su desarrollo en el Perú a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Lima, p.31.

Este artículo considera que los documentos son objetos que recogen, contienen o representan algún hecho o actividad humana o su resultado, en otras palabras objetos que recogen, contienen o representan determinado tipo de información.

Conforme a esta interpretación, el derecho en cuestión se satisface cuando se tenga acceso a la *información* que requiera. Asimismo, se comprende el acceso a los ciudadanos a *documentos* que se encuentran en poder de la Administración Pública en tanto éstos contienen la *información* pública.

Es por ello que en la práctica la respuesta al requerimiento de información se puede satisfacer entregando una copia del documento que contiene la información requerida. Sin embargo, no se debe entender que está sería la única forma de responder un requerimiento de información conforme a lo establecido en nuestro ordenamiento jurídico.

En ese sentido, sería exigible que las entidades de la Administración Pública respondan requerimientos que impliquen reunir o recolectar datos que se encuentran en su poder.

#### **4.1.3. La relación entre información pública y dato**

Como se detalló en el Capítulo II el hecho de que tanto la ciudadanía como las entidades de la Administración Pública hayan incorporado a su realidad diaria los avances tecnológicos, es comprensible que la interacción entre ambas haya cambiado.

Sin embargo, el impacto de la tecnología también ha permitido evidenciar con mayor claridad una realidad que antes era indisoluble.<sup>255</sup> “(...) acceder a la información no

---

<sup>255</sup> MENDO, C y otros. 2013. Del acceso a la reutilización, del dato al documento: una visión conceptual de la información pública. Revista Española de Documentación Científica, número 36, año 3, p. 7. Consulta: 01 de febrero de 2015 < doi:<http://dx.doi.org/10.398/redc.2013.3.957>>

equivale [a] acceder al documento (...).”<sup>256</sup> La tecnología permite diferenciar entre el documento, la información y también el dato. Además de ello posibilita que éstos puedan ser separados de forma casi automática.

La palabra *dato* como *base de datos* son conceptos que se encuentran “(...) ligados al tratamiento de datos, como vocablos autónomos no aparecen hasta la década de 1960, con el desarrollo de los sistemas informáticos. (...)”<sup>257</sup> y que desde el punto de vista informático, los datos: “(...) se combinan de forma organizada formando conjuntos de datos o por medio de bases de datos que permiten obtener con rapidez diversos tipos de información. (...). La principal característica de un dato es su posibilidad de reutilización, es decir, la posibilidad de combinación, agregación y desagregación (...)”<sup>258</sup>

Mientras que la relación entre la *información* y el *documento* es la de contenido, continente. En el caso del *dato* como se entiende que éste es “(...) la unidad más pequeña de información (...)”<sup>259</sup> La relación sería de todo y parte. Por ello, en tanto el *dato* es la unidad más pequeña que conforma a la *información*, al requerir *datos* se requiere *información*.

Tomando en cuenta que el término dato es un término relacionado a sistemas informáticos resulta sintomático que los ciudadanos requieran datos a las entidades de la Administración Pública, hecho que antes del impacto de la tecnología en la vida cotidiana de los mismos hubiera sido inimaginable.

---

<sup>256</sup> *Ibíd.*

<sup>257</sup> *Ídem.*, p. 5.

<sup>258</sup> *Ídem.*, p. 3.

<sup>259</sup> *Ídem.*, p. 3.

## 4.2. Las características de la información pública

Como se ha desarrollado en el sub apartado anterior nuestro ordenamiento jurídico se protege el acceso a la información que haya creado, obtenido o se encuentre en posesión o bajo el control de la Administración Pública también. Sin embargo, también se exige que esta información tenga ciertas características.

Las entidades de la Administración Pública tienen la obligación, de brindar información completa, precisa, clara, actualizada, oportuna y veraz. Si bien esta obligación no se encuentra estipulada de forma literal en la Ley es una obligación reconocida por el Tribunal Constitucional en su jurisprudencia y que guarda relación con lo indicado en el cuarto párrafo del artículo 13: “(...) Si el requerimiento de información no hubiera sido satisfecho o **si la respuesta hubiere sido ambigua**, se considerará que existió negativa tácita en brindarla”<sup>260</sup>

Tanto lo indicado el artículo de la Ley citado, como por el Tribunal Constitucional, buscan asegurar que la información que se brinda a la ciudadanía efectivamente cumpla con que esta tenga conocimiento idóneo sobre lo que le interesa.

Un caso emblemático que ayuda a comprender el fundamento y contenido de esta obligación es el Caso Wilo Rodríguez Gutiérrez, ocurrido en el año 2000. En este caso se demanda al ex presidente de la República Dr. Valentín Paniagua Corazao para que se haga entrega de la información solicitada sobre gastos efectuados por el ex presidente Alberto Fujimori Fujimori en sus viajes al exterior, en su calidad de Presidente de la República.<sup>261</sup>

---

<sup>260</sup> Resaltado propio.

<sup>261</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el expediente N° 1797-2002-HD/TC. *Caso Wilo Rodríguez Gutiérrez*.

Durante el proceso de habeas data se le entregó al demandante el Informe N° 001-2001-CMPR/DGADM el cuál contenía parte de la información requerida. Sin embargo el demandante alegó que tenía discrepancias con la información recibida.

Las discrepancias sobre la información eran porque al revisarlas se advertía que la información no era clara, ni veraz. “Así por ejemplo, mientras en el punto C del informe se hacía referencia a que en el año 1998 el ex presidente viajó 28 veces, en el cuadro de detalles de costos figuraba que, en ese mismo año, había viajado 47 veces. Con relación al año 1999, se indicaba que viajó 14 veces, en tanto que en el detalle se especificaba que se realizaron 24 viajes.”<sup>262</sup>

Este caso llegó al Tribunal Constitucional, el cual se pronunció sobre las implicancias que tiene el derecho de acceso a la información pública señalando que:

“(…) el contenido constitucionalmente garantizado por el derecho de acceso a la información pública no sólo comprende la mera posibilidad de acceder a la información solicitada y, correlativamente, la obligación de dispensarla de parte de los organismos públicos. Si tal fuere sólo su contenido protegido constitucionalmente, se correría el riesgo de que este derecho y los fines que con su reconocimiento se persiguen, resultaran burlados cuando, p. ej. los organismos públicos entregasen cualquier tipo de información, independientemente de su veracidad o no.”<sup>263</sup>

Asimismo el mencionado tribunal señaló:

“(…) no sólo se afecta el derecho de acceso a la información cuando se niega su suministro, sin existir razones constitucionalmente legítimas para ello, sino también cuando la información que se proporciona es fragmentaria, desactualizada, incompleta, imprecisa, falsa, no oportuna o errada. De ahí que en su faz positiva el derecho de acceso a la información impone a los órganos de la Administración

---

<sup>262</sup> Ídem. Fundamento jurídico N° 12.

<sup>263</sup> Ídem. Fundamento jurídico N° 16.

pública el deber de informar, en su faz negativa, exige que la información que se proporcione no sea falsa, incompleta, fragmentaria, indiciaria o confusa.”<sup>264</sup>

Por ello el Tribunal Constitucional declaró fundada la demanda y ordenó que (...) el Poder Ejecutivo proporcione información detallada respecto de los gastos efectuados por el ingeniero Alberto Fujimori Fujimori, como ex presidente de la República, y su comitiva, durante sus viajes al exterior (...)”<sup>265</sup>

Un segundo caso útil para delimitar esta obligación ocurrió en el año 2002, cuando nuevamente Wilo Rodríguez Gutiérrez requirió información sobre los gastos, relaciones de comitivas, itinerarios y agendas de trabajo de los viajes al exterior realizados por Alejandro Toledo Manrique como Presidente de la República, desde el 28 de julio de 2001 hasta fines de marzo de 2002.<sup>266</sup>

Este pedido fue respondido durante el proceso de habeas data a través de un informe del gerente legal del despacho presidencial sin embargo, luego de la revisión del informe el Tribunal Constitucional señaló: “(...) se advierte que no se ha proporcionado la información del período comprendido entre agosto del 2001 y mayo del 2002. (...) la información proporcionada (...) no es suficiente para demostrar que se ha cumplido con entregar la totalidad de la información solicitada.”<sup>267</sup>

Al respecto el Tribunal recordó lo señalado en la sentencia recaída en el expediente N° 1797-2002-HD/TC y además indicó que:

“(...) el derecho a la verdad, como parte del catálogo de derechos humanos reconocidos universalmente, guarda plena conexión con el derecho a la información

---

<sup>264</sup> *Ibidem*.

<sup>265</sup> *Ibidem*.

<sup>266</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el expediente N° 0959-2004-HD/TC. *Caso Wilo Rodríguez Gutiérrez*.

<sup>267</sup> *Ídem*. Fundamento jurídico N°3.

y transparencia en el manejo de la cosa pública, en razón de que la sociedad tiene el atributo jurídico de acceder al conocimiento de los hechos de relevancia pública; y, por ende, de que goce de certeza y exactitud. Por ello, el conocimiento de la verdad entronca con los postulados del Estado democrático y los derechos ciudadanos. En tal sentido, la conducta opuesta a la verdad es la falsedad. De ahí que en la esfera pública el ocultar la verdad puede dar lugar a diferentes grados de responsabilidad política, administrativa, penal o civil.”<sup>268</sup>

Para el Tribunal Constitucional resulta innegable que: « (...) el concepto de verdad tiene, (...) una correspondencia con aquel apotegma que señala que “verdadero es el discurso que dice las cosas como son, falso el que las dice como no son”. Este principio es asumido plenamente en el derecho de acceso a la información pública, pues la Administración se encuentra en la obligación de brindar información veraz, sin alterar ni ocultar la realidad de los hechos.»<sup>269</sup>

Además de ello el mencionado tribunal señala que

“(...) el acceso a la información desde su perspectiva individual se presenta como un presupuesto o medio para el ejercicio de otras libertades fundamentales, como puede ser la libertad de investigación, de opinión o de expresión, entre otras. Tal condición instrumental de este derecho se puede apreciar en el caso de autos. En efecto, conforme se expresa en la carta notarial de fecha 8 de febrero del 2002-no encontrándose obligado a dar razones de la información requerida- , el recurrente alega que la información solicitada es importante para poder ejercer su libertad de investigación sobre la diplomacia presidencial en el Perú.”<sup>270</sup>

---

<sup>268</sup> Ídem. Fundamento jurídico N°8.

<sup>269</sup> Ídem. Fundamento jurídico N°9.

<sup>270</sup> Ídem. Fundamento jurídico. N°10.-{

En este caso, el Tribunal Constitucional también declaró fundada la demanda de hábeas data y ordenó al Poder Ejecutivo que cumpla con proporcionar la información completa solicitada.

En ambos casos el Tribunal Constitucional se refiere a la necesidad de que las entidades de la Administración Pública entreguen información con determinadas características. En el primer caso se refiere a la importancia de que la información no sea confusa ni inexacta y que refleje los hechos sobre los cuales se requiere información. Asimismo, señala que la sola entrega de información no cumple con satisfacer el derecho si es que ésta no es completa, precisa, clara y veraz. De lo contrario la entidad estaría burlando la protección al derecho.

En el segundo caso, el Tribunal Constitucional relaciona la obligación de entregar información completa, precisa, clara y veraz con el derecho a la verdad, indicando que ocultar información, de la forma en la que se hizo, atenta contra el principio de veracidad que debe ser parte de la actuación de la Administración Pública en el marco del Estado Constitucional de Derecho.

En ambos casos se apunta a que debe existir identidad entre la información que se entrega y los hechos sobre los que se está informando. Cumplir este deber implica que la Administración Pública tiene la obligación de verificar si es que la información que está entregando es la misma que tiene registrada y que además de garantizar la veracidad de los hechos que informa.

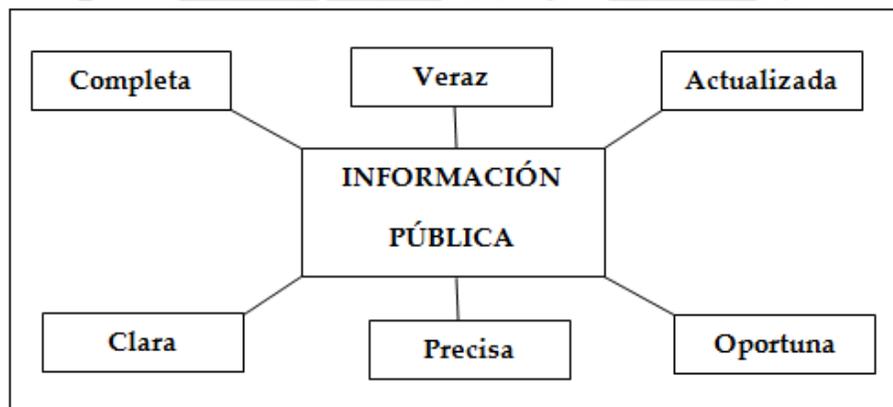
Asimismo en ambos casos se deja en claro que debe existir identidad entre la información solicitada y la información que se entrega. Las entidades obligadas deben cumplir con entregar precisamente eso que les fue solicitado. No puede ocurrir, por ejemplo, que como

respuesta a una solicitud de información se entregue información similar o un resumen de lo solicitado. Se debe cumplir con entregar exactamente lo que pidió el solicitante.

En otras palabras la información que deben brindar las entidades de la Administración Pública debe ser útil a los intereses del solicitante. Si bien es cierto que la entidad, en la mayoría de los casos, no sabe cuál es el interés que posee quien solicita la información que busca se entiende que si cumple con las características antes mencionadas la información le será de utilidad.

El siguiente gráfico<sup>271</sup> (Gráfico N° 7) es un apoyo visual que aclara la relación entre la información pública y las características que esta debe poseer para que pueda satisfacer los intereses que quien la requiere.

**Gráfico N° 7**  
**Características de la Información Pública**



Si bien el ordenamiento jurídico actual no se le ha realizado un desarrollo específico de cada una de éstas características a continuación se realiza una propuesta de lo que se debe entender por cada una de las características.

<sup>271</sup> Este gráfico se ha inspirado en el gráfico realizado por Beatriz Boza que se encuentra en la página 44 del documento antes citado: "Hacia la Transparencia y Acceso a la Información Pública. Manual de Buenas Prácticas de Gestión Pública."

- **Completa:** Que la información sea *completa* hace referencia a que las entidades se encuentran obligadas a brindar toda la información que haya sido requerida y no sólo una parte de ella. “Esto no sólo implica que el contenido no tenga omisiones, que puedan generar suspicacias al ciudadano, sino también hace referencia a la entrega pública de todo material que sirva para corroborar lo que la entidad afirma”<sup>272</sup>
- **Veraz:** Que la información cumpla con ser *veraz*, implica que ella refleje de manera fidedigna lo hechos que busca representar. La entrega de información veraz aumenta o genera confianza en las entidades de la Administración Pública y permite que los ciudadanos que acceden a la misma tengan la posibilidad de tomar decisiones adecuadas a sus intereses.<sup>273</sup>
- **Actualizada:** Brindar información *actualizada* es poner a disposición del ciudadano información que dé cuenta sobre el acontecer más reciente, lo cual requiere que las entidades se preocupen de forma constante en mantener la vigencia de la información pública que resguardan. Las entidades de la Administración Pública no deben entregar ni difundir información que no esté al día<sup>274</sup>
- **Clara:** Afirmar que la información es *clara* requiere pensar en el ciudadano y verificar que la información sea entendible y que esta efectivamente logre transmitir la idea, concepto o hechos que busca representar. La entidades de la Administración Pública se encuentra obligada a verificar que la información no sea confusa, la información debe poder ser utilizada “(...) sin la necesidad de contar con un intérprete.”<sup>275</sup>
- **Precisa:** Que la información sea *precisa* hace referencia a la exactitud debe existir entre lo requerido y lo entregado. La entidad de la Administración Pública debe cumplir con

---

<sup>272</sup> Óp. Cit. BOZA, Beatriz., p. 45.

<sup>273</sup> Ídem., p. 44.

<sup>274</sup> Ídem., p. 46.

<sup>275</sup> Ibídem.

entregar exactamente lo que requiere el ciudadano. En ese sentido, no corresponde con esta característica que las entidades obligadas entreguen resúmenes o esquemas referidos a la información que se requiere.

- **Oportuna:** Información debe ser *oportuna*, es decir debe ser brindada dentro del plazo legalmente establecido.

Otro aspecto que es importante comentar es la protección al derecho o a los derechos que se encuentran detrás del derecho de acceso a la información pública. Tomando en consideración que el derecho de acceso a la información pública es un derecho que permite ejercer otros derechos, el Tribunal Constitucional ejemplifica claramente como no brindar información precisa, clara oportuna, completa y veraz impacta de forma negativa en el otro derecho o derechos que se quieren ejercer. En los casos citados, el derecho afectado es el derecho del solicitante a realizar una investigación.

Cuando se requiere información que posee una entidad de la Administración Pública la necesidad del ciudadano se encuentra enfocada en determinada información, y es precisamente esa información y no otra información la que se requiere para poder ejercer otros derechos.

Si se toma en cuenta que quien solicita la información es quien se encuentra en la mejor posición para saber qué es lo que necesita para ejercer sus otros derechos, y no la entidad a la que se le solicita la información. Cuando la Administración Pública no hace entrega de la información que se solicitó sino información diferente, decide de forma unilateral qué es lo que satisface el interés del ciudadano o ciudadana, poniendo una barrera al ejercicio de otros derechos.

De todo lo expuesto en este sub apartado se comprende que las entidades de la Administración Pública están obligadas no sólo a entregar la información que poseen, que han creado o que tienen bajo su control; sino que además la información que brindan debe ser clara, completa, precisa, veraz, oportuna y actualizada. Este deber busca resguardar que la información brindada sea útil para quién la solicita y además permite proteger el ejercicio de otros derechos.

Tomando en cuenta la relación existente entre dato e información, desarrollada en el sub apartado 3.1.3., y la obligación de las entidades de la Administración Pública de brindar información completa, precisa, veraz, clara, actualizada y oportuna; ante el requerimiento de datos, las entidades deberían de cumplir con responder entregando datos de forma precisa, veraz, completa, clara, oportuna y actualizada.

#### **4.3. La obligación de entregar la información que se debería poseer de acuerdo a sus funciones**

Para determinar si en el ordenamiento jurídico peruano las entidades de la Administración Pública se encuentran en la obligación de brindar datos también es necesario tomar en consideración la obligación que tienen éstas de entregar la información que deberían poseer.

Al respecto, para comenzar ni en la Ley, ni el Reglamento de la Ley han establecido expresamente que la obligación de las entidades de la Administración Pública de brindar información que deberían poseer; sin embargo “(...) el Tribunal Constitucional ha establecido que si la entidad, de acuerdo a sus funciones, debía poseer la información que le solicitan, alegar su inexistencia o no posesión no la libera de su obligación de otorgar la

información; en todo caso la entidad deberá agotar las medidas necesarias para cumplir con su entrega”<sup>276</sup>

Si se toma en cuenta que la Defensoría del Pueblo ha identificado que en el 24% de las sentencias emitidas en los procesos de habeas data que fueron publicadas entre enero del 2007 y marzo del 2013 en el diario oficial *El Peruano*, las entidades demandadas se ampararon en este argumento;<sup>277</sup> se puede comprender que si bien este argumento no se ha utilizado de forma sistemática, si ha impactado de forma negativa en el acceso a la información en el país. De ahí la importancia de que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional haya resuelto y siga exigiendo a las entidades de la Administración Pública a cumplir con entregar la información que deberían poseer de acuerdo a sus funciones.

El Tribunal Constitucional ha expresado en el expediente N° 7440-2013-HD/TC, que busca evitar que la información requerida sea negada“(…) so pretexto de que esta ya no obre en poder de la demandada.” Por lo que “(…) en caso de que la información solicitada hubiese sido entregada por la demandada a un tercero, es razonable entender que una copia de dicha información que, por su propia naturaleza y las funciones que cumple tiene el deber de conservar.”<sup>278</sup>

Cabe precisar que si bien en el caso citado, se busca que la entidad en cuestión, se haga responsable de la información que razonablemente debió poseer o utilizar para emitir una resolución; la reflexión de fondo que plantea es que ante la negativa de la posesión de información es necesario verificar si es que la entidad está obligada a poseerla por: “razón del desempeño propio de sus funciones o de su posición privilegiada frente al requerimiento que se hace.”<sup>279</sup>

---

<sup>276</sup> Óp. Cit. DEFENSORÍA DEL PUEBLO., p. 219.

<sup>277</sup> Óp. Cit. DEFENSORÍA DEL PUEBLO., p.221.

<sup>278</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el expediente N° 7440-2005-HD/TC. *Caso Juan de Dios Olivares Torres*. Fundamento jurídico N° 9.

<sup>279</sup> Ídem., Fundamento jurídico N° 7.

Con esta obligación, también se persigue cuidar que la función pública se ejerza de forma eficaz y diligente.<sup>280</sup> En ese sentido, resulta coherente exigir que las entidades de la Administración Pública posean aquella información necesaria para la toma de decisiones en la ejecución de los servicios públicos que se encuentran obligadas a prestar.

Si bien la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha establecido cuáles son los factores determinantes que le permiten concluir qué información debe poseer una entidad, se advierte que es necesario hacer uso de los hechos del caso, así como también de instrumentos legales que existan para evidenciar cómo es que las funciones, tareas y actividades que realiza la entidad, en cuestión, implican de forma razonable que ella posea la información requerida.

Al aplicar la obligación de brindar la información a la que la entidad de la Administración Pública se encuentra obligada a tener el Tribunal Constitucional no cita ningún artículo de la Ley; este deber guarda relación con lo establecido en el párrafo tercero del artículo 13 de la Ley según el cual: “(...) La solicitud de información **no implica la obligación de las entidades de la Administración Pública de crear** información con la que no cuente o **no tenga obligación de contar** al momento de efectuarse el pedido (...)”

Si como indica la norma las entidades de la Administración Pública, no se encuentran obligadas a crear información con la que no tienen obligación de contar, al efectuar el pedido; no se puede decir lo mismo sobre la información con la que si tienen obligación de contar.

---

<sup>280</sup> Al respecto se debe tomar en cuenta que según el inciso 3 del artículo 6 de la Ley N° 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública establece que: “El servidor público actúa de acuerdo a los siguientes principios: (...) 3. Eficiencia. Brinda calidad en cada una de las funciones a su cargo, procurando obtener capacitación sólida y permanente.”

#### 4.3.1. La obligación de reconstruir la información

Siguiendo esa línea de razonamiento se comprende que el Tribunal Constitucional también haya reconocido a nivel jurisprudencial el deber que tienen las entidades de la Administración Pública de “(...) agotar todas las diligencias necesarias a efectos de localizar la documentación requerida. En su defecto y de quedar comprobando el extravío de la misma, disponer la reconstrucción del expediente administrativo correspondiente, para luego cumplir con su entrega en copias a los interesados.”<sup>281</sup>

Tomando en cuenta la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, “(...) la simple afirmación de que no existe la información solicitada no justifica la negativa de su entrega”<sup>282</sup>, si se evidencia que la entidad tenía la obligación de poseer la información y por lo tanto de conservarla, entonces ello obligará a la entidad a agotar todos los esfuerzos por encontrar la información o a reconstruirla.

Las entidades además tienen la obligación de brindar aquella información que al momento de ser requerida tenían la obligación de poseer, con lo cual de ser el caso que no la posean deberán de realizar todas las acciones necesarias para obtenerla, para reconstruirla o para crearla. En ese sentido y tomando en cuenta que como se desarrolló en el sub apartado 3.1.3., sobre la relación entre dato e información las entidades de la Administración Pública; también deben de entregar los datos que debían de poseer.

Este deber también implica que la no obligación de crear, producir o analizar o evaluar información no sería aplicable a todos los supuestos. Más adelante en este capítulo se retomará esta idea, cuando se propone qué se debe interpretar del párrafo tercero del artículo 13 de la Ley.

---

<sup>281</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el expediente N° 01410-2011-PHD/TC. *Caso Edinson Pérez Rengifo y otros*. Fundamento jurídico N° 8.

<sup>282</sup> ABAB, Samuel. 2012. “El derecho de acceso a la información pública: Contenido, alcances y desarrollo jurisprudencial”. En: *El derecho de acceso a la información pública en el Perú*. Themis: Lima, p. 35.

#### 4.4. Interpretación del tercer párrafo del artículo 13 de la Ley

Hasta este momento se sostiene que las entidades de las Administración Pública están obligadas a brindar la información que hayan creado, obtenido o se encuentren bajo su posesión o bajo su control, que tienen la obligación de brindar aquella información que por razón del desempeño propio de sus funciones o de su posición privilegiada frente al requerimiento realizado; y que además toda la información que brinden debe cumplir con ser precisa, clara, completa, veraz, actualizada y oportuna.

Asimismo se sostiene que la extracción de datos de una base de datos o de diversos documentos está amparada por el derecho de acceso a la información pública sin embargo y que ante un requerimiento de este tipo la Administración Pública está en la obligación de brindar lo requerido sin embargo ¿Por qué ello no implicaría crear, producir o analizar y evaluar información? ¿Existe alguna diferencia entre ambos supuestos?

##### 4.4.1. Interpretación literal del párrafo tercero del artículo 13 de la Ley

Conforme al Diccionario de la Real Académica de la Lengua Española (en adelante RAE), *crear* se refiere a “Producir algo de la nada”<sup>283</sup>; mientras que *producir* es: “Engendrar, procrear, criar. Se usa hablando más propiamente de las obras de la naturaleza, y, por extensión, de las del entendimiento.”<sup>284</sup> Otros significados son: “Procurar, originar ocasionar (...) Fabricar, elaborar cosas útiles”<sup>285</sup>

Considerando los significados de ambos verbos se puede entender que éstos son sinónimos, ambos hacen referencia a que un sujeto realiza un acción que tiene como

---

<sup>283</sup> REAL ACADÉMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA. 2004. Diccionario de la lengua española. Vigésimo cuarta edición. Consulta: 13 de julio de 2015. <<http://lema.rae.es/drae/?val=creaci%C3%B3n>>

<sup>284</sup> Ídem. <<http://lema.rae.es/drae/?val=producir>>

<sup>285</sup> *Ibidem*.

producto la aparición de algo que anteriormente no existía. Con la única diferencia de que crear no implica necesariamente que lo creado resulte útil, mientras que en los significados de producir se encuentra una referencia a la utilidad de lo que se produce.

Por otro lado conforme al Diccionario de la RAE, *análisis* posee varios significados siendo que el más adecuado para el fin que se persigue es: “Examen que se hace de una obra, de un escrito o de cualquier realidad susceptible de estudio intelectual.”<sup>286</sup>

En cuanto a evaluación, el Diccionario de la RAE menciona que *evaluación* es: “Acción y efecto de evaluar”<sup>287</sup>. Asimismo, indica que *evaluar* significa: “Señalar el valor de algo” o “Estimar, apreciar, calcular el valor de algo.”<sup>288</sup>

Considerando los significados de las palabras que se busca interpretar, realizar un análisis implica examinar un objeto o hechos indicando, por ejemplo, sus características o las circunstancias del mismo. Además, para efectuar un análisis se requiere de conocimientos intelectuales sin límites de campos definidos. Por ejemplo, podría realizarse tanto un análisis jurídico, como un análisis médico a partir de determinada información o de hechos.

En el significado de evaluación, encontramos algo similar, ya que ésta implica acercarse al objeto o hecho de evaluación y determinar cuál es el valor que tendría. Esta actividad también implica poseer conocimientos previos e intelectuales de algún tipo.

---

<sup>286</sup> REAL ACADÉMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA. Loc. Cit. Consulta: 13 de julio de 2015 <<http://lema.rae.es/drae/?val=an%C3%A1lisis>>

<sup>287</sup> Ídem. Consulta 13 de julio de 2015 <<http://lema.rae.es/drae/?val=evaluaci%C3%B3n>>

<sup>288</sup> Ídem. Consulta 13 de julio de 2015 <<http://lema.rae.es/drae/?val=evaluar>>

#### **4.4.2. Interpretación de la creación, producción, análisis y evaluación según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional**

Si bien en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional no se encuentra un desarrollo uniforme y detallado sobre qué se debe comprender por creación, producción, análisis o evaluación de información; es importante conocer cómo se han venido resolviendo estos casos y que aspectos se han tomado en cuenta para ello.

A continuación un acercamiento a los casos más relevantes encontrados, resaltando los aspectos que el mencionado tribunal ha tomado en cuenta para señalar si es que el requerimiento de información implica creación, producción, análisis o evaluación de información.

##### **4.4.2.1. Excepcionalmente elaborar documentos que consignen información solicitada no es crear, producir, analizar o evaluar información<sup>289</sup>**

Al resolver un proceso de hábeas data interpuesta contra la Comandancia General del Ejército del Perú solicitando que se le entregué la siguiente información:

- Si, Radio Unión y TV S.A. forma parte y/o ha formado parte de la Estructura de Estado a través del Ejército del Perú
- Si, Radio Unión y TV S.A. forma parte de la Estructura Programática del Ejército y en consecuencia si tiene asignada alguna partida presupuestal
- Si, el Ejército del Perú ha realizado transferencias de fondo económicos alguno a favor de mi representada y viceversa

Se resuelve citando el artículo 13 de la Ley y además acotando que: “(...) cabe precisar que la Administración Pública excepcionalmente puede dar respuesta a los pedidos de

---

<sup>289</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el expediente N° 03598-2011-HD/TC. *Caso Radio Unión y TV S.A.*

información pública a través de **la elaboración de documentos** que consignen la información solicitada citando su origen, sin emitir valoraciones, ni juicios sobre el contenido del pedido, **sin que ello suponga la creación de la información solicitada**, ni contravención alguna al artículo 13° de la Ley 27806.”<sup>290</sup>

En este caso, el Tribunal Constitucional reconoce que existe la posibilidad de responder solicitudes de información elaborando documentos en los que indique la información requerida, con dos requisitos: i) citando el origen de la información y ii) sin emitir valoraciones, ni juicios sobre la información.

Esta interpretación del tercer párrafo del artículo 13 de la Ley comprende que el objeto del derecho que se busca proteger es la información en sí misma; diferenciando las actividades que serán necesarias realizar por la entidad de la Administración Pública para garantizar que el derecho se ejerza de forma plena.

Sin embargo, no se indica en qué supuesto se podría excepcionalmente atender requerimientos de información de esta manera. Llama la atención que para el Tribunal Constitucional esta forma de responder solicitudes sea excepcional; tomando en cuenta que la regla en el acceso a la información pública es la publicidad.

#### **4.4.2.2. Brindar información que se encuentra en documentos que posee la entidad de la Administración Pública no es crear, producir, analizar o evaluar información**<sup>291</sup>

En un proceso de hábeas data contra el Colegio de Abogados de Arequipa para que se entregue la siguiente información relativa determinados abogados:

---

<sup>290</sup> Ídem. Fundamento jurídico 6. Resaltado propio.

<sup>291</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el expediente N° 1352-2011-PHD/TC. *Caso Javier Alzagara Neira*.

- Si han votado en las elecciones del 12 de diciembre de 2009 del Colegio de Abogados de Arequipa
- Si están o no en el padrón electoral
- Si están o no colegiados

La demandada indicó que:

“(…) en la documentación entregada por el Jurado Electoral al Colegio de Abogados de Arequipa se encuentran únicamente: a) un acta final del escrutinio en la que se consigna el total de votos emitidos en cada mesa de sufragio y los votos obtenidos por cada una de las listas; b) un acta notarial extra protocolar que contiene el resultado del escrutinio con la declaración de la lista ganadora; c) las actas de cada una de las mesas de sufragio que contiene el escrutinio efectuado en cada mesa por sus respectivos miembros; d) el padrón electoral que contiene los abogados hábiles para sufragar en el proceso electoral; e) los planillones de las mesas de sufragios en los que consta los abogados que sufragaron; f) los demás antecedentes de documentación y correspondencia recibida por el Jurado Electoral. (…)”<sup>292</sup>

Es por ello que afirmó no contar con: “(…) una relación de abogados que sufragaron o no en el proceso electoral y menos aún con una relación que específicamente establezca si las personas que están en la lista (las cuales son únicamente magistrado de la Corte Superior de Justicia) cumplieron con sufragar en el proceso electoral para la elección del decano (…)”<sup>293</sup>

El Colegio de Abogados de Arequipa consideraba que: “(…) atender la solicitud del demandante en los términos solicitados implicaría producir información distinta o adicional a la existente en los archivos del Colegio, a través de la realización de un informe que contenga la información que el demandante solicitó.”<sup>294</sup>

---

<sup>292</sup> Ídem. Antecedentes

<sup>293</sup> Ibídem.

<sup>294</sup> Ibídem.

Tomando en cuenta lo indicado por el Colegio de Abogados de Arequipa en la contestación el Tribunal Constitucional señala:

“(…) el Colegio emplazado reconoce que tiene bajo su posesión la información entregada por el Jurado Electoral, (…) De manera que, a juicio de este Tribunal, queda meridianamente claro que de tales documentos se desprende que si cuenta con la información peticionada. Asimismo, es oportuno precisar que los colegios profesionales llevan un registro creado por ellos mismo, cuyo uso tiene relevancia en las decisiones administrativas que adopten, donde evidentemente, se encuentran los datos de los colegiados.”<sup>295</sup>

Para el Tribunal Constitucional era necesario determinar si es que: “(…) la forma en la que la información es requerida implica crear o producir información con la que no cuenta el emplazado o no tenga la obligación de contar al momento de efectuarse el pedido; y por otro, si exige una evaluación o análisis de la información que posea.”<sup>296</sup>

En ese sentido, el Tribunal citó una sentencia anterior en la que se indicaba que:

“(…) el criterio de interpretación extensiva de una disposición que restringe el ejercicio de un derecho constitucional, como el que ahora se discute, se encuentra vedado implícitamente por el principio general que se deriva del inciso 9 del artículo 139° de la Constitución(…) asimismo, está precisado, de mejor forma aún por el artículo 18° de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública a tener del cual los límites al derecho de acceso a la información pública “deben ser interpretados de manera restrictiva por tratarse de una limitación a un derecho fundamental.”<sup>297</sup>

Tomando todo ello en cuenta, para el Tribunal:

“(…) brindar información acerca de si determinado número de abogados han votado; si se encuentran en el padrón electoral; y, si están o no colegiados, no

---

<sup>295</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Op. Cit. Fundamento jurídico N°6.

<sup>296</sup> Ídem. Fundamento jurídico N° 8.

<sup>297</sup> Ídem. Fundamento jurídico N° 9.

implica crear o producir información con la que no se cuente, pues conforme a lo expuesto (...) está acreditado, a tener de la propia contestación de la demanda, que el Colegio de Abogados de Arequipa cuenta con los documentos donde obra dicha información, esto es, los documentos entregados por el Jurado Electoral (...) y la base de datos correspondiente para el caso del tercer pedido en el que consta el registro de los colegiados. Asimismo, no se exige una evaluación o análisis de la información que posean toda que se desprende del petitorio que lo solicitado supone acceder a determinada información con la que el Colegio de Abogados de Arequipa cuenta (...)”<sup>298</sup>

Para la resolver este caso resultó decisivo que la entidad demandada afirmara que poseía documentos en los que se encontraba la información que requería el solicitante, pese a que afirmaba no poder responder la solicitud porque no poseía un documento específico en el que se encontrara únicamente el detalle de lo solicitado.

A partir de ello y tomando en cuenta que se debe interpretar de forma restrictiva los límites a los derechos fundamentales es que el Tribunal Constitucional consideró que era obligación de la entidad entregar la información.

Esta forma de interpretar el derecho de acceso a la información pública, presupone el objeto del derecho es la información en misma y no el documento; por ello pese a que la información requerida no se encuentre de la misma forma en la que se encuentra resguardada en la entidad demandada, esta tiene la obligación de entregarla.

---

<sup>298</sup> Ídem. Fundamento jurídico N° 10.

**4.4.2.3. Brindar información que no se posee tal cual ha sido requerida no es crear, producir, analizar o evaluar información**<sup>299</sup>

En una demanda de hábeas data contra la Dirección de Recursos Humanos de la Policía Nacional del Perú (en adelante PNP) se había solicitado que se entregue la relación nominal y/o información numérica, al 31 de diciembre de 2009 de:

- Los oficiales superiores de la PNP que ostenten el grado de comandante
- Los comandantes que registren 6 años o más de permanencia en el grado
- Los comandantes que registran 27 años o más de servicios sin incluir periodo de formación
- Los comandantes que registran 27 años o más de servicios, sin incluir periodo de formación
- Los comandantes que no han realizado el curso de perfeccionamiento correspondiente a su grado, según el Decreto Supremo 012-2006-IN
- Los comandantes que no tienen posibilidad de realizar el curso de perfeccionamiento correspondiente a su grado.
- Los comandante que no han sido condecorados con la Orden al Mérito de la PNP, por la causal de servicios meritorios
- Los comandantes incurso en causal de ineptitud para el otorgamiento de la Orden al Mérito de la PNP, por la causal de servicios meritorios.
- Los comandantes que se encuentren en el tercio inferior en el cuadro de mérito para el ascenso – promoción 2010 sin considerar el factor tiempo de servicio en el grado
- Los comandantes policías declarados inaptos para el proceso de ascenso- promoción 2010

En este caso el Procurador Público de los Asuntos de la PNP señaló entre otras cosas que la entidad demandada no tenía la información tal y como había sido solicitada.<sup>300</sup>

---

<sup>299</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el expediente N° 05173-2011-PHD/TC. *Caso Luis Eduardo Castro Sánchez*.

Sobre lo señalado por el mencionado Procurado Público, el Tribunal Constitucional afirmó que:

«(...) si bien se ha establecido en anterior jurisprudencia (Cfr. Sentencia recaída en el Expediente N° 04885-2007-PHD/TC, fundamento 2) que para que la información requerida pueda ser entregada debe obrar en poder de la entidad demandada, por lo que sólo se encuentra obligada a entregarla en caso (...) “ la información ya exista o se halla en poder del requerido (...)”, sin embargo, en aras de morigerar dicho enunciado, también se ha establecido que la emplazada “(...) está obligada a entregar la información que, sin poseerla físicamente, le es atribuible por razón del desempeño propio de sus funciones o de su posición privilegiada frente al requerimiento que se hace (...)” (Cfr. Fundamento 7 de la sentencia recaída en el Expediente N° 7440-2005-PHD/TC)»<sup>301</sup>

Además de ello, el Tribunal citó el artículo 13 de la Ley, y a partir de ello estimó que:

“el petitorio de la demanda referido a la entrega de la relación nominal y/o información número de i) los oficiales superiores de la Policía Nacional del Perú que ostenten el grado de comandante, ii) los comandantes que registren 6 años o más de permanencia en el grado, iii) Los comandantes que registran 27 años o más de servicios sin incluir periodo de formación; y, iv) los comandantes que registran 27 años o más de servicio, incluyendo periodo de formación, puede ser atendido, dado que en ningún modo atenta o pone en riesgo la seguridad de terceras personas, ni implica creación o producción de información.” Sin embargo, no ocurre lo mismo con relación a la demás información solicitada por el recurrente (...) dado que suponen la creación y/o producción de información por parte de la entidad emplazada.”<sup>302</sup>

En este caso, se debe tomar en cuenta que la entidad demandada no afirmó no poseer la información, sino que alegó no tenerla tal cual había sido solicitada. Por lo cual se podría

---

<sup>300</sup> Ídem. Antecedentes.

<sup>301</sup> Ídem. Fundamento jurídico N° 6.

<sup>302</sup> Ídem. Fundamento jurídico N° 14.

entender que si poseía información referente a lo solicitado, pero no en la manera en la que había sido solicitada.

Independientemente de ello, el Tribunal Constitucional hace referencia a que cuando se ha solicitado información que la entidad de la Administración Pública debería poseer pero no la posee, esta se encuentra igual obligada a brindar la información. Pese a ello, llama la atención la ausencia de explicación sobre cuáles fueron los parámetros con los que se determinó que información era obligatorio entregar y qué información no lo era.

#### **4.4.2.4. Brindar la motivación de una resolución es crear información si es que esta no existe o si solo existe parcialmente<sup>303</sup>**

En un proceso de hábeas data contra el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (en adelante MINTRA) requiriendo:

“(…) información sobre el Expediente N° 449, concerniente a su solicitud de calificación por la Comisión Ejecutiva creada por el artículo 6 de la Ley N° 27803, respecto del despido arbitrario bajo la forma de cese irregular del que fue objeto. La información en referencia deberá de contener copia del Acta de Evaluación e Individualización realizada a la solicitud presentada, y los motivos que determinaron que no se le incluyera en los listados para el Registro Nacional de Trabajadores irregularmente despedidos.”<sup>304</sup>

En cuanto al deber de motivar la decisión administrativa, el Procurador del MINTRA indicó que esta había sido tomada: “(…) en aplicación de lo dispuesto por la Ley de Procedimientos Administrativos, cuyos artículos 4.4 y 6.4.3., exoneran de motivación aquellos actos en que la autoridad administrativa produce una gran cantidad de actos

---

<sup>303</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el expediente N°769-2007-PHD/TC. *Caso Antonio Díaz Saavedra*.

<sup>304</sup> Ídem. Fundamento jurídico N°1.

administrativos de la misma naturaleza, permitiendo en todo caso una motivación única, que es lo que se ha dado en el presente supuesto (...)"<sup>305</sup>

Sobre los alcances de la información solicitada hizo notar que:

"(...)aunque la controversia pretende enfocarse en la necesidad de tener que motivar las razones por las que el demandante no fue incluido en la relación de trabajadores que fueron declarados irregularmente cesados, e incluso, el propio requerimiento de fecha cierta (fojas 2) pretende que la información que se debe proporcionar necesariamente debe incluir los motivos por los que no se le incluyó al recurrente en el listado de trabajadores irregularmente cesados, el objetivo del proceso de hábeas data no es el descrito, sino exclusivamente, y por lo que respecta a supuestos como el aquí analizado, el de proporcionar la información pública solicitada sin otras exigencias que las de ser actual, completa, clara y cierta."<sup>306</sup>

Asimismo, el mencionado tribunal señaló que el demandante tenía derecho a conocer el contenido del expediente que solicitada; sin embargo pretender acceder a la motivación de por qué no estaba incluido en la mencionada lista:

"(...) no se corresponde en stricto sensu con el proceso de hábeas data, pues puede ocurrir que tal motivación no exista o que exista solo parcialmente, debiéndose limitar la demandada a entregar la información requerida, en los propios términos en los que aparece en el expediente. La razón de ser de esta premisa reside en el hecho de que la información pública obliga al Estado o a sus instituciones a proporcionarla a quien la requiere, pero no a producir información distinta o adicional a la ya existente."<sup>307</sup>

Asimismo, en la sentencia que resuelve este caso se indica que: "(...) el trámite dispensado a su solicitud ha merecido un pronunciamiento único que no supone motivación, y ello consta de dicha forma en el expediente, es esa información la que debe proporcionar la

---

<sup>305</sup> Ídem. Antecedentes.

<sup>306</sup> Ídem. Fundamento jurídico N° 3.

<sup>307</sup> Ídem. Fundamento jurídico N° 4.

recurrente, quien en todo caso, y a partir de lo que convenga a sus derechos, procederá como mejor corresponda.”<sup>308</sup>

Es por ello que el Tribunal Constitucional estimó su demanda en parte y ordenó que se le entregue toda la información relativa al expediente que solicitó.

La sentencia citada permite evidenciar cómo para el Tribunal Constitucional, el acceso debe la información que ya existe, en este caso la que se encuentra en el expediente y no la motivación o explicación del acto realizado por la entidad demandada. En ese caso no aplica la obligación de brindar la información que debe poseer en razón del ejercicio de sus funciones, porque lo que solicita el demandante es información que implica realizar un análisis o una evaluación.

Asimismo, se debe tomar en cuenta que la entidad demandada argumenta que no se encontraba en la obligación que realizar una motivación y ampara ello en aplicación de una ley. En tanto la obligación de producir la información se encontraba en discusión, el Tribunal Constitucional indica que si el demandante lo considera conveniente puede a través de otro proceso solicitar la motivación o la falta de motivación de no haberlo incluido en la lista de trabajadores irregularmente cesados.

#### **4.4.2.5. La identificación de casos es creación de información**<sup>309</sup>

En un proceso de hábeas data interpuesto en contra el Ministerio del Interior para que se otorgue la siguiente información detallando el número y el asunto de nueve (9) resoluciones que reincorporan a la actividad a diferentes miembros de la PNP y además requirió una “relación detallada del libro de mesa de partes de casos similares en los que

---

<sup>308</sup> Ídem. Fundamento jurídico N° 6.

<sup>309</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 00441-2012-PHD/TC. *Caso Jesús Gonzalo Barboza Cruz*.

autoridades judiciales hayan ordenado la reincorporación a la actividad de sub oficiales y/o especialistas e incluso oficiales de reciente disposición.”<sup>310</sup>

Para efectos del análisis que se realiza, resulta relevante el pronunciamiento del Tribunal Constitucional sólo sobre el último ítem del pedido de información, en el cual se requiere la relación del libro de mesa de partes de casos en los que se haya ordenado la reincorporación de a la actividad de sub oficiales y/o especialistas e incluso oficiales.

Sobre este aspecto el Tribunal Constitucional citó el artículo 13 de la Ley y luego señaló: “(...) dado que lo que pretende el demandante es la creación de un informe que contenga la relación detallada de diferentes personas (sin identificarlas) reintegradas a la actividad policial en virtud de distintos mandatos no identificado y dispuestos por autoridades judiciales correspondientes (sin tampoco identificar cuáles), tal extremo de la demanda debe ser declarado improcedente (...)”<sup>311</sup>

En este caso, para el mencionado tribunal que el Ministerio del Interior identificara otros casos similares que se encontraban en el libro de mesa de partes era crear informe. Asimismo si bien el tribunal no lo señala de forma expresa, toma en consideración que el solicitante requería información sin haber identificado personas, ni las autoridades judiciales en las que se basaba la reincorporación. En otras palabras, tomar en cuenta la dificultad que implicaría para la entidad demandada identificar la información requerida, por la aparente falta de precisión de la solicitud.

Cabe resaltar, que en este extremo de la demanda se declaró improcedente porque se consideró que el requerimiento era de creación de información y no de análisis o evaluación, pero que en la resolución no se indica si es que la entidad afirmó no contar con la información requerida en el libro de mesa de partes. Tampoco se realizó un análisis

---

<sup>310</sup> Ídem. Fundamento jurídico N° 4.

<sup>311</sup> Ídem. Fundamento jurídico N° 13.

sobre si esta era información con la que la entidad demanda debía de contar debido a las funciones que realiza.

#### **4.4.2.6. El contraste de información es creación de información<sup>312</sup>**

En un proceso de hábeas data contra el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (en adelante RENIEC) para que se otorgue información sobre a qué persona (o personas) se le atribuyen las dos huellas dactilares, cuyas muestras se adjuntó a la solicitud de acceso a la información, y que se encuentran registradas en la base de datos de RENIEC (software “AFIS”).

En este caso el Procurador Público competente señaló que la demanda debía: “(...) ser desestimada toda vez que la Ley de Acceso a la Información Pública sólo obliga al RENIEC a proporcionar información existente en documentos, de manera que tampoco está obligado a proporcionar una evaluación o análisis de informaciones.”<sup>313</sup>

Para resolver este caso, el Tribunal Constitucional tomo en cuenta que: “(...) el derecho de acceso a la información, garantizado en el artículo 2.5 de la Constitución, tiene como objetivo el acceso a la información pública, lo cual supone que tal información ya existe o se halla en poder del requerido, siendo obligación de éste el proveerla de manera oportuna, incondicional y completa. Por el contrario, no es objeto de este derecho que el requerido “evaue” o “elabore” un informe o emita algún tipo de informe o emita algún tipo de declaración. (...)”.<sup>314</sup>

En el caso concreto, el mencionado tribunal consideró que: “(...) el requerimiento del demandante supone una evaluación, análisis y producción de la información que posee, lo

---

<sup>312</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Resolución recaída en el expediente N° 04739-2011-PHD/TC. *Caso William Ernesto Llerena Romero*.

<sup>313</sup> Ídem. Fundamento jurídico N° 2.

<sup>314</sup> Ídem. Fundamento jurídico N° 5.

cual se desprende del hecho de que la información solicitada por el actor no corresponde en estricto con la almacenada en el banco de datos de huellas digitales de la entidad emplazada, sino que implica un cierto comportamiento destinado a producir la información requerida.”<sup>315</sup> Debido a ello, el Tribunal Constitucional señaló que la demanda era improcedente.

La solicitud realizada en este caso, implicaba que la entidad realizara un contraste entre la información otorgada, huellas digitales sin precisión de en qué formato habrían sido entregadas; e información que, según RENIEC, no correspondía en estricto con la que ellos poseían en una base de datos. Es este contraste que en opinión del Tribunal Constitucional requería evaluación, análisis y producción de la información que poseían.

#### **4.4.2.8. Realizar seguimiento del trámite de un expediente es creación de información**<sup>316</sup>

En un hábeas data contra un servidor público que labora en el Poder Judicial, en el que requiere que se le entregue la siguiente información:

- Le informe nombre y apellidos de la persona que le entregó la resolución N° 3, de fecha 21 de agosto de 2007, emitida por la Sala de Derecho Constitucional de la Provincia de Chiclayo, Lambayeque la cual se deriva del expediente N° 165-2007SC.
- Le informe la fecha exacta en la que le entregaron esa resolución y, de ser el caso, hacer llegar la copia del cargo que recibió.
- Le informe a quién le entregó la indicada resolución.

El Tribunal Constitucional señaló: “Que en el caso concreto,(...), el requerimiento del demandante, supone necesariamente, la elaboración o producción y seguimiento del

---

<sup>315</sup> Ídem. Fundamento jurídico N° 7.

<sup>316</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Resolución recaída en el expediente N°01877-2011-HD/TC. *Caso Ernesto Mendoza Padilla*.

trámite que se dispensó al Expediente N° 165-2007-SC -en particular, a la resolución N° 3, de fecha 21 de agosto de 2007- al interior de la Sala de Derecho Constitucional de la Provincia de Chiclayo, lo que pone de manifiesto que la información solicitada no preexiste al pedido del recurrente.”<sup>317</sup>

El Tribunal Constitucional toma en consideración en este caso para establecer la preexistencia de la información, se requiere que esta se elabore o produzca y que se haga seguimiento al trámite que se le dio a un expediente.

Sin embargo, no queda claro exactamente qué era eso que la Sala tenía que elaborar o producir, ni en qué consistía el seguimiento que tenía que realizar; ya que la mayoría de la información solicitada: quién recibió la resolución, la fecha en la que la resolución fue entregada podía ser extraída del cargo de notificación de la resolución en cuestión.

Cabe señalar, que en el texto de la resolución no se indica si es que la entidad demandada manifestó no poseer ningún documento en el que se encuentre parte o la totalidad de la información requerida, lo cual resulta indispensable para determinar si que se trataría de creación o producción de información, de análisis o evaluación de información existente o de acceso a la información pública.

#### **4.4.2.9. La información no pre existe al requerimiento**<sup>318</sup>

En la resolución de una controversia contra el Ministerio de Economía y Finanzas (en adelante MEF) se requirió: “una información de carácter explicativo del destino de los fondos asignados tanto por el Decreto Supremo N° 087-2007-EF como por Decreto

---

<sup>317</sup> Ídem. Fundamento jurídico N° 8.

<sup>318</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Resolución recaída en el expediente N° 02512-2009-PHD/TC. *Caso Federación Nacional de Docentes Universitarios del Perú.*

Supremo N° 112-2007-EF, mediante los cuales se autorizó una transferencias de partidas en el presupuesto del sector público para el año 2007”<sup>319</sup>

El Tribunal Constitucional menciona entre sus fundamentos que:

“(…) Respecto de la procedencia del proceso de hábeas data, este Colegiado tiene establecido que su protección no alcanza la elaboración de información para ser alcanzada a requerimiento del solicitante. Esto en la medida que el derecho de acceso a la información pública no incluye en su ámbito de protección la obligación por parte de la entidad pública de producir información, sino solo de poner al alcance del ciudadano información preexistente a la solicitud (…)”<sup>320</sup>

Para resolver también toma en cuenta que el Procurador del MEF manifestó que responderla: “(…) requiere necesariamente la elaboración y seguimiento de procedimientos al interior de los entes encargados de la formulación, seguimiento y ejecución del presupuesto público, lo cual no depende de un único órgano al interior del MEF, con lo que se pone de manifiesto que la información solicitada no preexiste al pedido del recurrente.”<sup>321</sup> Debido a ambas razones el mencionado tribunal declaró la demanda improcedente.

Esta declara improcedente la demanda, ya que el MEF manifestó de forma expresa que la respuesta a la solicitud requería seguimiento de procedimientos de varios entes al interior del MEF, lo cual a su entender suponía que la información solicitada no preexistía al pedido. El razonamiento es el siguiente, como la entidad demandada manifiesta que no posee la información de forma previa; entonces no tiene ninguna obligación con el solicitante.

---

<sup>319</sup> Ídem. Fundamento jurídico N° 1.

<sup>320</sup> Ídem. Fundamento jurídico N° 4.

<sup>321</sup> Ídem. Fundamento jurídico N° 5.

Resulta cuestionable afirmar que realizar un seguimiento de los procedimientos que realizaron varios órganos al interior de la entidad demandada implique indefectiblemente la creación de información; sin embargo es cierto que si la información no preexiste al pedido ello es una causal para que la entidad no se encuentre obligada a brindarla. Ello no obstante, no es claro por qué no se analizó el deber de la entidad de poseer la información solicitada por razón de las funciones que realiza

De los nueve (9) casos citados, en los cuáles se discute la creación, producción, análisis o evaluación de información se advierte que no se encuentra establecida una única forma de analizar los supuestos de creación, producción, análisis o evaluación de información. No existiendo, por tanto, predictibilidad sobre la forma en la que se resolverá.

Una de las sentencias más relevantes en este análisis es la del caso Radio Unión y T.V. S.A. vs Comandancia General del Ejército del Perú,<sup>322</sup> en la cual el Tribunal Constitucional ha indicado que excepcionalmente se puede crear documentos si se cita la fuente de la información y siempre y cuando no se emitan valoraciones o juicios. Sin embargo no motivó porque ello tendría que ser excepcional ni en qué casos se podría aplicar este supuesto, sobretodo tomando en cuenta la aplicación del principio de máxima divulgación, conforme al cual la regla es la publicidad de la información y no viceversa.

También se ha encontrado en un caso que para interpretar y aplicar el límite del derecho de acceso a la información establecido en el artículo 13 de la Ley, el mencionado tribunal hizo referencia a tres cuerpos normativos diferentes, el inciso 9 del artículo 139 de la Constitución,<sup>323</sup> el artículo IV del Título Preliminar del Código Civil<sup>324</sup> y el artículo 18 de la

---

<sup>322</sup> Caso Radio Unión y TV S.A.

<sup>323</sup> Artículo 139.- Son principios y derechos de la función jurisdiccional: (...) 9. El principio de inaplicabilidad por analogía de la ley penal y de las normas que restrinjan derechos.

<sup>324</sup> Art. IV.- Aplicación analógica de la ley

La ley que establece excepciones o restringe derechos no se aplica por analogía.

Ley,<sup>325</sup> los cuáles privilegian el ejercicio de los derechos fundamentales al regular que la interpretación de sus límites debe ser restrictiva.

Por otro lado, se advierte que cuando las entidades afirmaron no tener la información requerida, el Tribunal Constitucional señala que la solicitud implica creación de información, por lo que no ampara el pedido. Sin embargo cuando ello sucede, no siempre se discute si la información se refiere a información que la entidad se encuentra obligada a tener. Pese a que ello es decisivo para determinar si es que debería brindar la información.

En relación a la obligación de brindar la información de deberían poseer, se evidencia que no hay parámetros claramente establecidos sobre cuándo y cómo aplicar esta obligación; sin embargo cuando el requerimiento implica la motivación que debería tener una decisión administrativa; el Tribunal Constitucional ha señalado que únicamente se protegía el acceso a la información que se poseía y que el hecho de que exista o no motivación no podía ser discutido por el proceso de hábeas data.

#### **4.5. El principio *pro homine* y la interpretación restrictiva de las regulaciones que limitan los derechos fundamentales**

Las disposiciones contenidas en el tercer párrafo del artículo 13 se refieren a límites del derecho de acceso a la información pública. Éstas indican qué supuestos no corresponden con el contenido del derecho en mención; y liberan a las entidades de la Administración Pública a brindar información en los supuestos que se indican.

Conforme a lo explicado en el Capítulo I, el acceso a la información pública es un derecho fundamental, por ello en tanto las regulaciones establecidas en el tercer párrafo del

---

<sup>325</sup> Artículo 18.- Regulación de las excepciones.

Los casos establecidos en los artículos 15, 16 y 17 son los únicos en los que se puede limitar el derecho de acceso a la información pública, por lo que deben ser interpretados de manera restrictiva por tratarse de una limitación a un derecho fundamental.

artículo 13 se refieren a los límites de un derecho fundamental es necesario interpretar este artículo tomando en cuenta el *principio pro homine*.

Conforme éste principio “(...) se debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos e inversamente a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos (...)”<sup>326</sup>

Conforme a Sagüés, este principio tiene dos variantes la preferencia interpretativa y la preferencia de normas. Conforme a la primera variante, el intérprete de derechos debe “(...) de buscar la interpretación que más optimice un derecho constitucional.”<sup>327</sup> Lo cual comprende al principio *favor libertatis* y *favor debilis*.

De acuerdo al principio *favor libertatis*, las limitaciones legislativas de los derechos fundamentales no deben ser interpretadas de forma extensiva, sino de modo restrictivo.<sup>328</sup> Además de ello, quien interprete la norma debe dar “(...) preferencia a la interpretación que más fuertemente despliegue la eficacia de la norma jurídica”<sup>329</sup>

Respecto a la interpretación restrictiva de las normas que establecen limitaciones de derechos el Tribunal Constitucional ha señalado que:

“(...) sobre la base del principio general de libertad, que el ser humano, en principio, es libre para realizar todo aquello que no esté prohibido en virtud de una ley, ni obligado de hacer aquello que la ley no manda. En ese sentido, si bien las limitaciones a los derechos fundamentales sólo pueden establecerse respetando el principio de legalidad, la interpretación de una limitación legalmente impuesta,

---

<sup>326</sup> CARPIO, Edgar. 2003. La interpretación de los derechos fundamentales. Derecho PUCP. N° 56, p. 470  
Consultado: 27 de agosto de 2015 <  
<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/view/10587/11059> >

<sup>327</sup> Ídem., p. 471.

<sup>328</sup> Ibídem.

<sup>329</sup> Ibídem.

deberá además, realizarse en términos necesariamente restrictivos, encontrándose vedada la interpretación analógica, *in malam partem*, de las normas que restrinjan derechos.”<sup>330</sup>

Por su parte el principio *favor debilis*, señala que en situaciones de conflictos de derechos se debe de considerar de forma especial a la parte que se halla en situación de inferioridad de condiciones.<sup>331</sup>

Los principios desarrollados han sido recogidos por la Ley, la cual en el artículo 18 indica: “Los casos establecido en los artículo 15, 16 y 17 son los únicos en los que se puede limitar el derecho de acceso a la información pública, por lo que **deben ser interpretados de manera restrictiva por tratarse de una limitación a un derecho fundamental.** (...)”<sup>332</sup>

En ese sentido, aplicar la interpretación restrictiva implica que la norma a interpretar sólo se aplica en los casos en lo que no exista duda sobre su aplicación. “Si existe duda sobre la verificación del supuesto normativo en la realidad, entonces la conclusión, será no aplicar la norma”<sup>333</sup>

Tomando ello en consideración, si es que existiera la duda sobre si algún supuesto de la realidad implica creación, producción, análisis o evaluación de información; se deberá preferir brindar lo requerido en lugar de considerar que ello no forma parte del derecho de acceso a la información pública.

A partir de ello se comprende que el límite establecido en el tercer párrafo no puede aplicarse en supuestos en los que haya duda sobre si la entidad estaría creando,

---

<sup>330</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el expediente N° 2235-2004-AA/TC. *Caso Grimaldo Saturdino Chong Vásquez*. Fundamento jurídico N° 8.

<sup>331</sup> Óp. Cit. CARPIO, Edgar., p. 471.

<sup>332</sup> Resaltado propio.

<sup>333</sup> RUBIO, Marcial. *El sistema jurídico: introducción al Derecho*. Lima: PUCP. Fondo Editorial. 2009, p.257.

produciendo o analizando información. Únicamente se aplicará en los casos en lo que sea evidente que se configuran éstos supuestos.

Además de ello, al darle contenido al derecho de acceso a la información pública los operadores jurídicos deben de cumplir con el principio *pro homine* e interpretar la regulación actual de tal forma que se permita la mayor eficacia del derecho y no a la inversa. Por lo tanto, sostener que el acceso a datos no forma parte del derecho de acceso a la información pública sería interpretar un derecho fundamental de forma restrictiva, contrario al principio *pro homine*.

#### **4.6. La interpretación social del párrafo tercero del artículo 13 de la Ley**

Con el paso del tiempo la Administración Pública se va adaptando a los cambios impulsados por la tecnología, como se detalló en el Capítulo II, éstas las entidades ya no sólo vienen implementando prácticas para facilitar el acceso a la información, sino también aquella que brindan al ciudadano la posibilidad de reutilizarla; “(...) ya no se trata solo de responder a los principios de libertad de información mediante el acceso ilimitado, además implica que esos datos estén listos para ser empleados en nuevos procesos de actividad, ya sea comercial o no (...)”<sup>334</sup>

Son las propias entidades de la Administración Pública y la ciudadanía las que están elevando el estándar de acceso a la información, procurando que esta sea “(...) de acceso libre y abierto, redistribuible y reutilizable, no sujeto a restricciones basadas en (...) tipo de aplicación”<sup>335</sup>

En el contexto actual la interpretación del derecho acceso a la información pública y sus límites están cambiando. Si antes lo esperable era que las entidades cuenten con un portal

---

<sup>334</sup> MENDO, C y otros. Op. Cit., p. 5.

<sup>335</sup> *Ibidem*.

de transparencia estándar, poco a poco se empieza a exigir a la Administración Pública que brinde información reutilizable. Es decir que la información se encuentre de tal forma que pueda ser utilizada por los ciudadanos para un fin para el cual no se creó, permitiendo de este modo generar nuevo conocimiento.

La exigencia de brindar información y datos se enmarca en un contexto en el cual la tecnología, con la que se cuenta en el país, permite de forma real que las entidades de la Administración Pública organicen sus registros de tal manera que las búsquedas se refieran a la información que poseen y no sólo a la documentación.

Desde el aspecto tecnológico resulta posible que las entidades de la Administración Pública tengan la posibilidad de responder solicitudes que requieran la extracción de datos de forma automática. Incluso un paso antes se encuentran en la posibilidad de poner a disposición de la ciudadanía, los documentos, la información y los datos en línea de tal forma que sean los propios ciudadanos los que puedan acercarse de forma virtual a la entidad y obtener la información que necesitan.

Por otro lado, desde el punto de vista legal no existe ninguna restricción para ello; sino todo lo contrario, existe la obligación de las entidades de la Administración Pública de cumplir con el principio de publicidad.

Siendo este el panorama es necesario que las entidades de la Administración Pública comprendan y se adecúen a los requerimientos actuales de información. Lo cual requerirá que utilicen la tecnología que se encuentran a su alcance, para conservar y sistematizar la información de tal manera que esta puede ser más accesible.

El acceder a la información en poder de la Administración Pública no sólo permitirá generar debate sobre los temas de relevancia pública, fiscalizar el uso de recursos pública

y la prestación de servicios; y ejercer derechos sociales sino que ahora, con un poco más de énfasis que antes, la posibilidad de producir conocimiento.

#### **4.7. Propuesta de interpretación del tercer párrafo del artículo 13 de la Ley**

Dado que las normas que limitan derecho fundamentales deben de aplicarse de forma restrictiva, y considerando que el párrafo tercero del artículo 13 de la Ley debe interpretarse y aplicarse permitiendo la mayor cantidad de supuestos en los que se tenga acceso a la información pública.

A partir de la investigación realizada, se considera que crear o producir información, requiere de forma simultánea que: 1) la entidad efectivamente no posea la información requerida y 2) no tenga la obligación de contar con ella. Con la precisión de que no debe confundirse documento con información.

No se debe entender que se requiere *crear o producir de información* cuando la entidad cuenta con la información o los datos solicitados y tenga que identificarlos y colocarlos en un soporte distinto para entregárselo al solicitante; ya que no todos los requerimientos de información se responderán reproduciendo documentos.

Los requerimientos de información también pueden “(...) suponer reunir los datos solicitados en un documento que será puesto a disposición del solicitante.”<sup>336</sup> Siendo obligación de la entidad de la Administración Pública identificar cómo se satisface cada requerimiento de información.

Además de ello resulta importante tomar en cuenta lo mencionado por el Tribunal Constitucional, en el Caso Radio Unión y TV S.A., sobre cómo responder un requerimiento

---

<sup>336</sup> CASTRO, Karin. Óp. Cit., p.31.

de información en el cuál se tenga que producir un documento nuevo. Siendo necesario que en esos casos: “(...) se consignen la información solicitada citando su origen, (...)”<sup>337</sup>

En cuanto a *análisis o evaluación de información pública* se debe entender al procedimiento que implique la emisión de juicios de valor o calificaciones de información. No se debe comprender, como lo menciona el Comisionado en Reino Unido: “(...) acciones que requieran para localizar, recuperar y extraer la información un mínimo grado de habilidades y discernimiento.”<sup>338</sup>



---

<sup>337</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el expediente N° 03598-2011-HD/TC. Caso Radio Unión y TV S.A. Fundamento jurídico N° 6.

<sup>338</sup> INFORMATION'S COMMISSIONER OFFICE. Decision Note 18 June 2008. Reference FS 501555552, 30. Traducción propia.

## EPÍLOGO

### EL ROL DE LOS ABOGADOS Y DE LAS AUTORIDADES PÚBLICAS COMO GARANTES DE DERECHOS

El problema jurídico identificado es un problema de interpretación de normas, con lo cual para su solución no hay necesidad de cambiar las normas existentes, ni de crear nuevas. Esta situación deja entrever que el problema pasa por los operadores jurídicos, en su mayoría abogados, siendo necesario reflexionar sobre la importancia de su actuación en el sistema de protección del derecho de acceso a la información pública.

Asimismo, al realizar el análisis comparado de los mecanismos de protección de este derecho fundamental con los existentes en otros países, como se desarrollo en el Capítulo III; y tomando en cuenta el aumento de la demanda de información en el país se considera necesario reflexionar sobre si el mecanismo de protección actual resulta suficiente y adecuado.

#### **5.1. Sobre la actuación de los abogados en el sistema de protección del derecho de acceso a la información pública**

Los abogados tienen un papel protagónico en la defensa de los derechos de las personas y en la consolidación del Estado Constitucional de Derecho y la democracia en el país, ello es su misión.<sup>339</sup>

Por ello y tomando en cuenta la trascendencia del acceso a la información, cuál es su impacto en la lucha contra la corrupción y en la garantía de derechos fundamentales es vital que en los casos, en los que se encuentre en discusión este derecho, los abogados

---

<sup>339</sup> El artículo 3 del mencionado Código de Ética del Abogado señala: “La abogacía tiene por fin la defensa de los derechos de las personas y la consolidación del Estado de Derecho, la justicia y el orden social.” Asimismo, el Código de Buenas Prácticas del Abogado añade: “La probidad e integridad de la conducta del Abogado, cualquiera fuere el ámbito en el que ejerza la profesión, es esencial para el adecuado funcionamiento y vigencia del Estado Constitucional de Derecho y la vida en sociedad.”

involucrados busquen privilegiar el acceso a la información sobre la limitación de la misma, haciendo prevalecer el principio de transparencia. Ello independientemente del rol que tengan en la sociedad, sea como abogados de parte, jueces, procuradores públicos, funcionarios responsables de acceso a la información o servidores poseedores de información.

Si bien es cierto que de conformidad con el rol, que ejerzan, sus funciones y responsabilidades a nivel administrativo pueden diferir; no es menos cierto que la formación en derecho que poseen trae consigo la responsabilidad de utilizar sus conocimientos a favor de la protección de derechos fundamentales y la democracia, mas no en su contra.

Los casos citados a lo largo de esta tesis permiten analizar la conducta de los funcionarios encargados de entregar información en las entidades de la Administración Pública que se negaron a entregar información, a los Procuradores Públicos que las defendían en los procesos de hábeas data y al Colegio de Abogados de Arequipa, en tanto corporación encargada de velar por el correcto desempeño ético de los abogados.

Para realizar este análisis se utilizará dos cuerpos normativos, el Código Voluntario de Buenas Prácticas del Abogado (en adelante CBPA) aprobado por la Red Peruana de Universidades en el año 2011 y el Código de Ética del Abogado (en adelante CEA) aprobado por la Junta de Decanos de los Colegios de Abogados del Perú en el año 2012.

Conforme al artículo 3 del CBPA y el artículo 6 del CEA, el abogado le debe obediencia a la ley. Ambos códigos señalan: “El abogado debe obedecer la ley, no debe inducir a otros a que la infrinjan, ni aconsejar actos ilegales. Debe promover la confianza del público en que la justicia puede alcanzarse con el cumplimiento de las reglas del Estado de Derecho”

La obediencia a la ley no es negociable, el abogado no puede infringir la ley en la defensa de su representado con el objetivo de cumplir su voluntad; ya que ello implica ir en contra del rol que tiene dentro del Estado Constitucional de Derecho. Sin embargo, la ley no puede entenderse como la interpretación literal de la misma, sino como la interpretación que de ella hacen los operadores jurídicos para garantizar que se respetan los principios y valores del ordenamiento jurídico en su conjunto.

Si bien el CBPA en su artículo 12 señala que el abogado no actuará en contra de la voluntad de su cliente a menos que ello implique incumplir con lo dispuesto en el mismo. Es decir el abogado se debe a su cliente, pero simultáneamente a las normas establecidas para el desarrollo de su ejercicio profesional.

Este límite para la conducta del abogado guarda relación con lo estipulado en el artículo 64 del CEA que indica: “(...) Incurre en **grave responsabilidad**, el abogado que (...) o **exponga una falsa aplicación del derecho.**”<sup>340</sup> Además también concuerda con lo establecido por el artículo del CBPA en el que se indica: “El Abogado debe ser veraz. (...). Incurre en **grave responsabilidad**, el Abogado que induzca a error a la Autoridad utilizando artificios que (...) **expongan una falsa aplicación del Derecho.**”<sup>341</sup>

Otro límite relevante en este caso se encuentran en el artículo 60 del CEA: “**Falta a la ética profesional el abogado que abusa de los medios procesales** para obtener beneficios indebidos o **procura la dilación innecesaria del proceso.**”<sup>342</sup> En ese mismo sentido el CBPA en su artículo 70 señala que: “El Abogado debe abstener de (...) **aludir a cuestiones** que no tienen relevancia o **no están debidamente sustentadas, dilatando indebidamente el Proceso.** (...)”<sup>343</sup>

---

<sup>340</sup> Resaltado propio.

<sup>341</sup> Resaltado propio.

<sup>342</sup> Resaltado propio.

<sup>343</sup> Resaltado propio.

Tomando todo ello en cuenta sorprende el hecho de que los Procuradores Públicos hayan presentado cuestiones formales que carecían de sustento, como por ejemplo presentar excepciones de falta de agotamiento de la vía administrativa o de falta de legitimidad pasiva;<sup>344</sup> y que hayan decidido sostener una defensa en la que prevalece el secreto, incumpliendo con el principio de la transparencia y el principio de publicidad; y no realizando una interpretación restrictiva pese a estar en juego un derecho fundamental.

Por otro lado, en cuanto a postura del Colegio de Abogados de Arequipa llama mucho más la atención que el propio Decano de esta corporación afirme que no tienen la obligación de responder a la solicitud del ciudadano; pese a afirmar que contaban con la documentación que contenía lo requerido, generando que el solicitante haya tenido que transitar toda la vía judicial para lograr ejercer su derecho.

Es necesario tomar en cuenta que los colegios profesionales han sido reconocidos constitucionalmente como instituciones autónomas y con personalidad de derecho público,<sup>345</sup> y que en el caso de un Colegio de Abogados, representan a un gremio que tiene como misión la defensa de los derechos fundamentales de las personas y de la consolidación del Estado Constitucional de Derecho; además de tener entre sus obligaciones la promoción y garantía del correcto desempeño de los abogados que forman parte del mismo.

Por lo tanto, negar la información pública y además negarla en las circunstancias en las que se detallan en el caso Javier Azalaga Neira,<sup>346</sup> desarrollado a profundidad en el Capítulo III, es contrario a sus fines y a las obligaciones que posee.

---

<sup>344</sup> Cabe recordar que el artículo 62 del Código Procesal Constitucional establece: "(...) no será necesario agotar la vía administrativa previa que pudiera existir."

<sup>345</sup> Artículo 20.- Los colegios profesionales son instituciones autónomas con personalidad de derecho público. La ley señala los casos en los que la colegiación es obligatoria.

<sup>346</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Expediente N° 01352-2011-PHD/TC. *Caso Javier Azalaga Neira*.

## **5.2. Sobre las autoridades y el mecanismo de protección del derecho de acceso a la información pública en el país.**

Actualmente, el único mecanismo imparcial para resolver controversias relacionadas al acceso a la información es el proceso de hábeas data. Si bien es cierto existe la posibilidad de solicitar la reconsideración de la decisión de las entidades que negaron la información y luego de ello una apelación, además de ello a nivel administrativo no se cuenta con una autoridad administrativa que resuelva sobre las denegatorias de acceso a la información de forma especializada, como si existe a nivel comparado.

En un contexto en el cuál no se persigue que las entidades de la Administración Pública transparenten la gestión de recursos y la prestación de servicios públicos; y en el que excepcionalmente se les requiere información se puede comprender que no exista una institución que tenga como funciones principales combatir a la cultura del secretismo, verificar constantemente el cumplimiento de la transparencia en la gestión pública y que capacite a los servidores y funcionarios públicos en cómo ejercer sus funciones de forma transparente.

Sin embargo, el contexto actual se considera que la promoción de la transparencia y el acceso a la información, de parte de las entidades, los funcionarios y los servidores públicos resulta necesaria. Además de ello la demanda de información se encuentra en aumento y las controversias por denegatoria de información pública también.

La investigación realizada ha permitido mostrar, como se detalló en el Capítulo I, cómo es que para brindar información se requiere de un trabajo en conjunto tanto del funcionario encargado de entregar información, del responsable del portal de transparencia, como de cada uno de los servidores que poseen información al interior de las entidades de la Administración Pública.

Al ser ésta una obligación que requiere de la labor conjunta de los miembros de las entidades, resulta necesario que todos tengan conocimiento sobre cómo se aplica el marco normativo de acceso a la información y también sobre las interpretaciones que se han realizado a nivel jurisprudencial, que se aplican.

Generar las condiciones para asegurar el derecho de acceso a la información pública requiere que los obligados tengan conocimiento pleno sobre sus obligaciones, para lo que resulta imprescindible que se les capacite, se absuelvan las dudas que se van generando en la práctica diaria y que les sugiera medidas que puedan mejorar la forma en la que las entidades brindan la información a la ciudadanía.

Por otro lado, también se debe reflexionar sobre cómo en las experiencias analizadas las autoridades encargadas de resolver las controversias hicieron uso de medios de prueba para acreditar los hechos que confirmaban la posesión de la información de parte de la entidad demandada y la veracidad de las limitaciones materiales de las entidades.

Es así que por ejemplo, en los casos citados de la Autoridad chilena, esta realizó inspecciones para verificar cómo era que las entidades poseían los límites materiales que manifestaron. Mientras que el caso de la Autoridad mexicana se verificó documentos anteriores producidos por de la demandada para acreditar que ésta si poseía la información que se le solicitaba.

Es decir, las instituciones encargadas de garantizar el acceso a la información pública cuentan con más flexibilidad para actuar y resolver las controversias que se le presentan, lo que permite que la protección sea adecuada al caso en concreto y resulte efectiva.

Sin embargo, nuestra realidad es distinta al no contar con una autoridad autónoma que tenga como objetivos promover y garantizar el acceso a la información; y como el proceso

judicial de garantía por su naturaleza no permite la actuación de medios probatorios las condiciones en las que se ejerce el derecho de acceso a la información pública no son óptimas.

Si bien se puede afirmar que hay avances en el acceso a la información de la ciudadanía también se puede advertir, a partir de análisis realizado, que el proceder de los actores que impulsan el sistema de justicia y los mecanismos con los que cuentan pueden marcar la diferencia entre estancarnos en la cultura del secreto o avanzar hacia una cultura de la transparencia en el país.



## PROPUESTA DE GLOSARIO DE TÉRMINOS

A partir de la investigación realizada se propone el siguiente Glosario de Términos:

**Documento:** cualquier tipo de soporte que recoja, contenga, represente o transmita información. Guarda una relación de contenido, continente con la información.

**Dato:** Es la unidad más pequeña de información. Guarda una relación de parte y todo con la información.

**Crear o producir información:** Acción que genera la aparición de información que antes de ser realizada no existía. La entidad de la Administración Pública no tiene la obligación de realizar esta acción cuando, de forma simultánea, efectivamente no posea la información requerida y no tenga la obligación de contar con ella al momento del pedido.

**Análisis de información:** Es el resultado de examinar información pública haciendo uso de algún tipo de conocimiento intelectual. Se refiere a la emisión de calificaciones sobre la información.

**Evaluación de información:** Es el resultado de acercarse a la información y realizar valoraciones haciendo uso de algún tipo de conocimiento intelectual. Se refiere a valorar de la información.

## CONCLUSIONES

1. En Perú existe un avance en cuanto a la regulación del derecho de acceso a la información pública. Mientras a principio de la década de los noventa sólo se contaba con el reconocimiento constitucional de este derecho, en los primeros años de la década pasada se promulgo la Ley, el Reglamento de ésta y se estableció un proceso judicial específico para garantizar este derecho.
2. Además de la regulación existente se puede evidenciar que existen entidades de la Administración Pública que han realizado diversos tipos de prácticas para mejorar el acceso a la información, que tienen en su poder, a través del uso de las TIC. Las TIC han impactado en el derecho de acceso a la información pública; ya no sólo *solicita* información aquel que se acerca a la mesa de partes de la entidad de la Administración Pública a presentar físicamente una solicitud; también *solicita* información aquel que *ingresa* al portal institucional o al portal de transparencia estándar de la entidad para *obtener* la información que requiere.
3. Pese a los avances y cambios en relación al acceso a la información pública, no se puede afirmar que este derecho se encuentra plenamente garantizado ya que los operadores jurídicos no siempre interpretan las normas que los regulan de conformidad con el principio de transparencia y con el principio de publicidad; limitando el ejercicio de este derecho. Ello se ha evidenciado con más claridad ante el requerimiento de datos públicos.
4. Una evidencia este tipo de interpretaciones se encontraron en proceso de hábeas data en los cuales se solicitó al Colegio de Abogados de Arequipa que informe si determinados abogados habían participado en sus elecciones internas y si es que se encontraban colegiados, cuando se pidió a la PNP información sobre qué resoluciones de incorporación al servicio policial tenían registradas y cuando se requirió al MEF que

informe cuántas resoluciones había emitido el Tribunal Fiscal en los últimos dos años y de qué tipo fallos se encontraban en éstas. En estos casos ninguno de los requerimientos fueron atendidos alegándose que ellos no poseían la información tal cual era solicitaba y que en realidad lo que se les estaba solicitado implicaba la creación, producción, evaluación o análisis de la información, lo cual no forma parte de sus obligaciones según la Ley.

5. En el ordenamiento jurídico actual el derecho de acceso a la información pública tiene como objeto el *acceso a la información* y no *el acceso al documento*. Ello en concordancia con el principio de transparencia y el principio de publicidad, los cuales se evidencian con claridad en la regulación sobre *Información Parcial*; a partir de la cual, si se requiere información que se encuentra en el mismo documento que resguarda información confidencial, secreta o reservada se debe permitir el acceso a la información que se encuentra en ese mismo documento pero que no forme parte de las excepciones reguladas. El derecho no sólo nos da posibilidad de acceder a documentos escritos, sino a la información de cualquier tipo que se encuentre en poder de las entidades de la Administración Pública.
6. Información, documento y dato no son lo mismo y guardan diferentes relaciones entre sí. La relación que existe entre *documento* e *información* es de contenido, continente. Por documento se comprende a cualquier tipo de soporte que recoja, contenga, represente o transmita información. Mientras que entre *información* y *dato* hay una relación de parte y todo; ya que el dato es la unidad más pequeña de información.
7. Las entidades de la Administración Pública deben dar el acceso a documentos, en tanto estos contienen información pública y también deben de dar acceso a datos en tanto éstos forman parte de la información pública que tienen en su poder.

8. Las entidades de la Administración Pública no sólo tienen la obligación de entregar la información pública que tengan en su poder, sino que además ésta debe ser clara, completa, precisa, veraz, oportuna y actualizada. Tomando ello en cuenta y la relación existente entre dato e información, las entidades de la Administración Pública deben brindar datos de forma precisa, veraz, completa, clara, oportuna y actualizada.
9. Las entidades además tienen la obligación de brindar aquella información que al momento de ser requerida tenían la obligación de poseer, con lo cual de ser el caso que no la posean deberán de realizar todas las acciones necesarias para obtenerla, para reconstruirla o para crearla. Por ello, tomando en cuenta que los datos son parte de la información pública, tienen la misma obligación en relación a los datos.
10. Si se interpreta de forma literal el tercer párrafo del artículo 13 de la Ley tanto crear como producir información son sinónimos que implican la realización de una acción que genera la aparición de información que antes de la acción no existían; mientras que análisis se refiere a examinar información utilizando algún tipo de conocimientos intelectuales y evaluación significa acercarse a la información y determinar cuál es el valor que tendría.
11. En aplicación del principio *pro homine* e interpretando restrictivamente el límite del derecho de acceso a la información pública establecido en el tercer párrafo del artículo 13, no se puede considerar que brindar datos implicar crear, producir, analizar o evaluar información; en tanto la entidad cuente con ellos o tenga el deber de poseerlos cuando se realizó el requerimiento. Tampoco puede aplicarse este límite en supuestos en los que haya duda sobre si la entidad estaría creando, produciendo o analizando información.

12. Al realizar una interpretación social sobre este límite se ha advierte que desde el aspecto tecnológico resulta posible que las entidades de la Administración Pública tengan la posibilidad de responder solicitudes que requieran la extracción de datos de forma automática. Incluso se encuentran en la posibilidad de poner los documentos, la información y los datos que tienen en su poder en línea, de tal forma que sean los propios ciudadanos los que puedan acercarse de forma virtual a la entidad y obtener la información que necesitan.
13. Crear o producir información, requiere de forma simultánea que: 1) la entidad efectivamente no posea la información requerida y 2) no tenga la obligación de contar con ella. Ello diferenciando entre documento e información e identificando la fuente de la información. No se debe considerar que se *crea o produce información* cuando se posee la información o los datos solicitados y éstos tengan que identificados y colocados en un soporte distinto para entregárselo al solicitante. No todas las solicitudes de información se responden reproduciendo documentos.
14. En cuanto a *análisis o evaluación de información pública* se debe entender al procedimiento que requiera que la entidad emita de juicios de valor o calificaciones sobre determinada información. No se debe considerar que se analiza o evalúa información cuando la entidad requiere localizar, recuperar y extraer la información.
15. Al ser este un problema de interpretación de normas es necesario que los operadores jurídicos, en su mayoría abogados, sean conscientes de la trascendencia del derecho de acceso a la información pública, cumplan con su rol y coadyuven a la defensa de los derechos fundamentales y la consolidación de un Estado Democrático en el país.
16. Asimismo, es necesario reflexionar sobre la necesidad de contar con una autoridad autónoma en materia de acceso a la información pública; ya que es necesario tener

una política pública de transparencia y acceso a la información que sea liderada de forma sostenida e imparcial. Así como también de tener un procedimiento más flexible y adecuado para la tutela del acceso a la información pública como existe en otros países.



## BIBLIOGRAFÍA

ABAB, Samuel.

2012. "El derecho de acceso a la información pública: Contenido, alcances y desarrollo jurisprudencial". *El derecho de acceso a la información pública en el Perú*. Themis: Lima. p. 35.

2006. *Transparencia y acceso a la información pública: avances y retos pendientes. Temas de derecho tributario y derecho pública: libro homenaje a Armando Zolezzi*. Lima: Palestra, 2006

2004. *Código Procesal Constitucional: comentarios, exposición de motivos, dictámenes e índice analítico*. Lima: Palestra. 2004.

2003. *Defensa de la Constitución: garantismo y controles*. Buenos Aires: Ediar.

BOZA, Beatriz.

2004. *Acceso a la información del Estado. Marco legal y buenas prácticas*. Ciudadanos al Día: Lima.

2007. *Manual de Buenas Prácticas Gubernamentales 2006*. Lima. Consulta: 1 de agosto de 2015  
[http://www.ciudadanosaldia.org/images/investigacion\\_y\\_publicaciones/publicaciones\\_cad/2006/manual\\_buenas\\_practicas\\_gubernamentales/Manual\\_BPG\\_VerFinal.pdf](http://www.ciudadanosaldia.org/images/investigacion_y_publicaciones/publicaciones_cad/2006/manual_buenas_practicas_gubernamentales/Manual_BPG_VerFinal.pdf)

s/a. *Hacia la Transparencia y Acceso a la Información al Ciudadano. Manual de Buenas Prácticas de Gestión Pública*. Inédito

CALDERÓN, César y otros.

2010. *OPEN GOVERNMENT: Gobierno Abierto*. Algón Editores: Jaén.

CARPIO, Edgar.

2003. *La interpretación de los derechos fundamentales*. Derecho PUCP. N° 56. Consultado: 27 de agosto de 2015 <  
<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/view/10587/11059>>

CASTRO AUSEJO, Sheilla Paola.

2006. *La transparencia en las empresas privadas de servicios públicos (en particular, las telecomunicaciones y la energía eléctrica)* Tesis para optar por el título de

abogada. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Facultad de Derecho

CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA.

2013. *¿Cómo hacer un reclamo?* [videograbación]. Santiago de Chile. Consulta: 13 de mayo de 2015. <<http://www.consejotransparencia.cl/como-realizar-un-reclamo/consejo/2013-08-27/155249.html>>

CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO.

2014 Informe 2013. Santiago de Chile. Consulta: 30 de enero de 2015. <http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>

DEFENSORÍA DEL PUEBLO.

2015 Supervisión del Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Lima.

2014 Primer Reporte 2014: Supervisión a los Portales de Transparencia Estándar de los Ministerios del Poder Ejecutivo, Gobiernos Regionales y Municipalidades Provinciales ubicadas en capitales de departamento

2013 Informe N° 165. "Balance a diez años de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. 2002-2013". Lima.

2011. Documento defensorial N° 9: "El derecho de acceso a la información pública. Normativa, jurisprudencia y labor de la Defensoría del Pueblo" Lima.

DÍAZ. Francisco Javier.

2010 Tecnologías de la información y la comunicación y las nuevas dimensiones de los derechos fundamentales. Pensamiento constitucional. Lima, año 14, número XIV.

EL COMERCIO. Aplicaciones móviles de distritos limeños: ¿Qué ofrecen? Lima, 09 de marzo de 2015. Consulta: 30 de julio de 2015 <<http://elcomercio.pe/lima/seguridad/aplicaciones-moviles-distritos-limenos-que-ofrecen-noticia-1714679>>

GARCIA MACHO, Ricardo.

2010 "El derecho a la información, la publicidad y transparencia en las relaciones entre la administración, el ciudadano y el público." En GARCÍA MACHO, Ricardo y otros. Derecho administrativo de la información y administración transparente. Madrid: Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A.

- HERNÁNDEZ, Roberto & otros.  
2010 Metodología de la investigación. Ed. 5ta. México D.F.: McGraw-Hill/Interamericana editores.
- HUERTA, Luis.  
2002 Libertad de expresión y acceso a la información pública. Lima: CAJ.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA.  
s/a Registro Nacional de Municipalidades. Consulta: 28 de julio de 2015.  
<http://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/tecnologias-de-la-informacion-y-telecomunicaciones/>
- s/a Encuesta Nacional de Hogares. Consulta: 28 de julio de 2015  
<http://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/tecnologias-de-la-informacion-y-telecomunicaciones/>
- INFOGOB OBSERVATORIO PARA LA GOBERNABILIDAD.  
¿Qué es INFOgob? Consulta: 29 de julio de 2015.  
[www.infogob.com.pe/Complementos/nosotros.aspx](http://www.infogob.com.pe/Complementos/nosotros.aspx)
- INFOBRAS SISTEMA DE INFORMACIÓN DE OBRAS PÚBLICAS.  
¿Qué es INFOBRAS? Consulta: 29 de julio de 2015.  
[https://apps.contraloria.gob.pe/ciudadano/wfm\\_info\\_ayuda.aspx](https://apps.contraloria.gob.pe/ciudadano/wfm_info_ayuda.aspx)
- KHOURY, Fuad  
2014. Presentación del Contralor General Fuad Khoury Zarzar en la IV CAAI. Lima, 25 de septiembre. Consulta: 25 de agosto de 2015.  
<https://www.youtube.com/watch?v=5XW8yJQ6G8U>
- MARZULONI, Carlo.  
2010. La transparencia de la Administración y el derecho a la información de los ciudadanos en Italia. *“Derecho Administrativo de la información y administración transparente.”* Cit. MERLONI.F. Trasparenza delle istituzioni e principio democratico. En: *“La trasparenza amministrativa”*. Madrid: MARCIAL PONS, p. 151-180
- MENDO, C y otros.  
2013. Del acceso a la reutilización, del dato al documento: una visión conceptual de la información pública. *Revista Española de Documentación Científica*, número 36, año 3. Consulta: 01 de febrero de 2015  
<doi:http://dx.doi.org/10.398/redc.2013.3.957>

MORON URBINA, Juan Carlos.

2011 Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Lima: Gaceta Jurídica.

MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE MIRAFLORES.

Memoria anual 2013. Consulta: 02 de agosto de 2015.<  
<http://www.miraflores.gob.pe/Gestorw3b/files/pdf/5553-11428-memoria-anual-2013---25.03.14.pdf>>

MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE HUMANAGA.

Manual de Consulta del Estado de su Trámite en el Sistema de Trámite Documentario-Cyberdoc. Consulta: 29 de julio de 2015  
[http://www.munihuamanga.gob.pe/downloads/Manuales/manual\\_cyberdoc\\_publico.pdf](http://www.munihuamanga.gob.pe/downloads/Manuales/manual_cyberdoc_publico.pdf)

NEWMAN, Laura.

002. La llave para la democracia. 2002, p. 5. Consulta: 12 de febrero de 2015.  
<http://www.cartercenter.org/documents/1273.pdf>

OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP.

Preguntas Frecuentes. Consulta: 27 de agosto de 2015.  
<http://www.opengovpartnership.org/es/acerca-de/preguntas-frecuentes>

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. Gobierno Abierto.

Consulta: 27 de agosto de 2015. [https://www.oas.org/es/sap/dgpe/ACCESO/G\\_abierto.asp](https://www.oas.org/es/sap/dgpe/ACCESO/G_abierto.asp)

PERÚ 21.

Miraflores tiene app para reportar problemas. Lima, 29 de octubre de 2013. Consulta: 30 de julio de 2015 <http://peru21.pe/tecnologia/miraflores-cuentan-app-reportar-problemas-2155470>

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS.

2015. Programa de fortalecimiento de capacidades en materia de Gobierno Abierto dirigido a gobiernos regionales y locales. Transparencia. Lima

2014-2003 Informe Anual de la Presidencia del Consejo de Ministros sobre solicitudes y pedidos de información atendidos y no atendidos por las entidades de la Administración Pública 2003-2014

PROÉTICA.

2013 VIII Encuesta Nacional sobre percepciones de la corrupción en el Perú 2013. Lima. Consultado: 10 de agosto de 2015. <http://www.proetica.org.pe/viii-encuesta-nacional-sobre-percepciones-de-la-corrupcion-en-el-peru-2013/>

REAL ACADÉMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA.

2004. Diccionario de la lengua española. Vigésimo cuarta edición. Consulta: 13 de julio de 2015. <http://lema.rae.es/drae/?val=creaci%C3%B3n>

RELATORÍA ESPECIAL PARA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN.

2010. El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano. Fundamento 10. Consulta 26 de agosto de 2015 [http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/acceso/marco\\_juridico/index\\_DAIMJI.html](http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/acceso/marco_juridico/index_DAIMJI.html)

2007. Estudio especial sobre el derecho de acceso a la información. Washington, Consulta: 23 de julio de 2015 <<http://cidh.oas.org/relatoria/section/Estudio%20Especial%20sobre%20el%20derecho%20de%20Acceso%20a%20la%20Informacion.pdf>>

1999 Informe Anual del Relator Especial para la Libertad de Expresión.

RELATORÍA PARA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN.

Antecedentes e interpretación de la Declaración de Principios. Consulta: 12 de noviembre de 2014.<<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=132 IID=2>>

RELATOR ESPECIAL SOBRE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN

1998 Informe del Relator Especial, Sr. Abid Hussain, presentado en cumplimiento de la resolución 1997/27. Consulta 30 de agosto de 2015 <http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/TestFrame/ee77f733f55a562ac12566080046b4c6?Opendocument>

RUBIO, Marcial.

2009. El sistema jurídico: introducción al Derecho. Lima: PUCP. Fondo Editorial.

SÁNCHEZ, Manuel.

2011 La metodología en la investigación jurídica: Características peculiares y pautas generales para investigar en el derecho. Revista Telemática de Filosofía del Derecho. N° 14, 2011. Pp. 317-358. Consulta: el 17 de abril de 2014 <http://www.rtdf.es/numero14/11-14.pdf>

STIGLITZ, Josheps.

2002. “La información y el cambio de paradigma de la ciencia económica”. *Revista Austuriana de Economía*. Oviedo, número 25, p. 141. Consulta: 1 de junio de 2015. <http://www.ppge.ufrgs.br/giacomo/arquivos/ecop26/stiglitz-2002.pdf>

1999 “On Liberty, the Right to Know, and Public Discourse: The Role of Transparency in Public Life”. Oxford Amnesty Lecture. Oxford, p. 11. Consulta: 21 de Julio de 2015. <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/On-Liberty-the-Right-to-Know-and-Public-Discourse-The-Role-of-Transparency-in-Public-Life.pdf>

SOTO, Salvador.

2011. «El objeto del derecho de acceso a los archivos y registros de la administración. Elementos y circunstancias configuradoras del “tipo abstracto”». *El derecho de Acceso a la Información Pública. El Estado social y el buen gobierno*. Valencia: TIRAD LO BLANCH.

INFORMATION COMMISSIONER’S OFFICE.

2014 The Guide to Freedom of Information. Chesire. Consulta: 13 de mayo de 2015. [https://ico.org.uk/media/fororganisations/documents/1642/guide\\_to\\_freedom\\_of\\_information.pdf](https://ico.org.uk/media/fororganisations/documents/1642/guide_to_freedom_of_information.pdf)

ZEGARRA, Diego.

2009 El ejercicio del derecho de acceso a la información pública en el Perú: marco jurídico administrativo” En: *Revista de derecho administrativo*. Año 4. N° 8. 2009.

## LEGISLACIÓN NACIONAL

1992 Código Procesal Civil. 22 de abril de 1993.

1993 Constitución Política del Perú

2001 Los Principios de Lima

2002 Ley Marco de la Modernización de la Gestión del Estado. Ley N° 27658.30 de enero 2002.

2002 Código de Ética de la Función Pública. Ley N° 27815. 13 de agosto 2002.

- 2002 Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Ley N° 27806. 03 de octubre de 2002
- 2003 Ley que modifica la Ley N° 27806 Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Ley N° 27927. 2 de febrero de 2003.
- 2003 Texto Único Ordenado de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. 24 de abril de 2003.
- 2003 Decreto que aprueba el Reglamento de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Decreto Supremo N°072-2003-PCM
- 2004 Código Procesal Constitucional. Ley N° 28237. 31 de mayo de 2004.
- 2005 Ley del Sistema de Seguridad y Defensa Nacional. Ley N° 28478. 27 de marzo de 2005.
- 2005 Ley General del Ambiente. Ley N° 28611.15 de octubre de 2005.
- 2013 Decreto Supremo que modifica el Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública aprobado por Decreto Supremo N° 072-2003-PCM. Decreto Supremo N° 072-2013-PCM. 14 de junio de 2013.
- 2001 Ley del Procedimiento Administrativo General. Ley N° 27444. 11 de abril de 2001.
- 2010 Decreto Supremo N°063-2010-PCM Decreto Supremo que se aprueba la implementación del Portal de Transparencia Estándar en las Entidades de la Administración. 3 de junio 2010.
- 2010 Resolución Ministerial N° 200-2010-PCM a través de la cual se aprueban los Lineamientos para la implementación del Portal de Transparencia Estándar en las Entidades de la Administración Pública. 25 de Junio de 2010.
- 2011 Código Voluntario de Buenas Prácticas del Abogado
- 2012 Código de Ética del Abogado
- 2015 Municipalidad Metropolitana de Lima. Resolución de Alcaldía N° 186. 30 de julio de 2015.

2015 Municipalidad Distrital de Miraflores. Carta Municipal de Gobierno Abierto Miraflores.

## **TRATADOS INTERNACIONALES Y NORMATIVA EXTRANJERA**

1917 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

1948 Declaración Universal de Derechos Humanos. 15 de setiembre de 1959.

1966 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. 28 de julio de 1978.

1969 Convención Americana sobre Derechos Humanos. 28 de julio de 1978.

1980 Constitución Política de la República de Chile.

2000 Declaración de Principios sobre Libertad De Expresión.  
The Freedom of Information Act

2001 Plan de Acción de la Tercera Cumbre de las Américas.

2002 Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de los Estados Unidos Mexicanos.

2003 Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

2008 Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado de Chile. Ley N°20.285. 20 de agosto de 2008.

2010 Ley Modelo sobre Acceso a la Información Pública

2011 Declaración de Gobierno Abierto

## **JURISPRUDENCIA NACIONAL**

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el expediente N°1797-2002. *Caso Wilo Rodríguez Gutiérrez.*

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el expediente N°1851-2002-HD/TC.  
*Caso Luis Román Quispe.*

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el expediente N°0959-2004-HD/TC.  
*Caso Wilo Rodríguez Gutiérrez.*

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el expediente N°0301-2004-HD/TC.  
*Caso Juan Federico Palian Canchaya.*

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el expediente N°3971- 2004-  
PHD/TC. *Caso Zaida Mabel Cáceres Calderón.*

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el expediente N° 2235-2004-AA/TC.  
*Caso Grimaldo Saturdino Chong Vásquez.*

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el expediente N°00644-2004-  
HD/TC. *Caso Inmobiliaria Las Lomas de Monterrico S.A.*

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Resolución recaída en el expediente N°1899-2004-  
HD/TC. *Caso Procurador Público del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.*

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el expediente N°3555-2004-HD/TC.  
*Caso Ministerio de Transportes y Comunicaciones.*

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el expediente N°0959-2004-HD/TC.  
*Caso Wilo Rodríguez Gutiérrez.*

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el expediente N°7440-2005-HD/TC.  
*Caso Juan de Dios Olivares Torres.*

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el expediente N°769-2007-PHD/TC.  
*Caso Antonio Díaz Saavedra.*

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Resolución recaída en el expediente N° 02512-2009-  
PHD/TC. *Caso Federación Nacional de Docentes Universitarios del Perú.*

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el expediente N° 2892-2009-  
HD/TC. *Caso Fanny Ramírez Quiroz..*

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el expediente N° 3156-2009-  
PHD/TC. *Caso Carlos Enrique Alva Jara.*

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el expediente N° 01347-2010-HD/TC. *Caso Fanny Ramírez Quiroz.*

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el expediente N°0565-2010-HD/TC. *Caso Julio Óscar Elías Lucana.*

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el expediente N° 01352-2011-PHD/TC. *Caso Javier Azalgara Neira.*

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el expediente N°01410-2011-PHD/TC. *Caso Edinson Pérez Rengifo y otros.*

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el expediente N°03598-2011-HD/TC. *Caso Radio Unión y TV S.A.*

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el expediente N°05173-2011-PHD/TC. *Caso Luis Eduardo Castro Sánchez.*

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Resolución recaída en el expediente N° 04739-2011-PHD/TC. *Caso William Ernesto Llerena Romero.*

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Resolución recaída en el expediente N°01877-2011-HD/TC. *Caso Ernesto Mendoza Padilla.*

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el expediente N°00441-2012-PHD/TC. *Caso Jesús Gonzalo Barboza Cruz.*

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el expediente N° 04203-2012-PHD. *Caso Nazario Edgar Flores Castro.*

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Resolución recaída en el expediente N°05660-2013-HD/TC *Caso Vicente Raúl Lozano Castro.*

SÉPTIMO JUZGADO CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el expediente N° 01399-2012-0-1801-JR-CI-07. *Caso Elizabeth Caverro.*

CUARTA SALA CIVIL DE LA CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA. Resolución N° 18. 2014 *Caso Elizabeth Caverro.*

## JURISPRUDENCIA INTERNACIONAL

CORTE I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 19 de septiembre de 2006.

MUNICIPALIDAD DE TIBÁS. Dictamen: 111 del 15/03/2005. Caso Percy Rodríguez A. Consulta 26 de agosto de 2015 [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro\\_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=13071&strTipM=T](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=13071&strTipM=T)

CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA. Decisión amparo recaída en el rol N° A80-09. Caso Héctor Segundo Poblete Gómez vs. Servicio de Registro Civil e Identificación.

CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA. Decisión amparo recaída en el rol N° C301-11. Caso Cristian Venegas vs. Dirección Regional de Valparaíso de la Junta Nacional de Jardines Infantiles

COMITÉ DE ACCESO A LA INFORMACIÓN DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Resolución recaída en el expediente de clasificación de información N° 40/2004-J.

INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. Resolución recaída en el Expediente N° 854/05. Considerando Segundo.

INFORMATION'S COMMISSIONER OFFICE. Decision Notice 18 June 2008. Reference FS 501555552, 3.