

## EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: UN ACERCAMIENTO DOCTRINAL

*Alonso Estrada Cuzcano\**

### RESUMEN

Desarrolla los principios jurídicos del acceso a la información pública y resalta su evolución en el mundo actual, recoge las experiencias de los Estados Unidos, la Unión Europea así como de algunos países latinoamericanos. Analiza la “*Ley de Transparencia y Acceso a la Información*” recién promulgada en el Perú y señala las características de dicha ley que posibilita la participación del ciudadano en la toma de decisiones y el control del gobierno.

Palabras clave: DERECHO A LA INFORMACIÓN / ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA / PERU /

El “*secreto*”, “*secretismo*” o “*reserva*” de la información pública como práctica común de los gobiernos tiende a desaparecer lenta y dificultosamente en el Mundo actual. En América Latina aún subsisten complejos problemas para lograr la accesibilidad, cantidad y calidad de la información oficial; para Álvarez Rico “*el secretismo pasa por ser uno de los atributos de la Administración Pública, elevado a la*

---

\* Licenciado en Bibliotecología por la Universidad Nacional de San Marcos - UNMSM, ha realizado estudios de Doctorado en la Universidad Carlos III de Madrid y obtenido el Diploma de Estudios Avanzados del mismo doctorado. Actualmente es Docente de la Escuela de Bibliotecología de la UNMSM y consultor de Programa de Apoyo a la Reforma de la Salud – PARSalud del Banco Mundial. Correo Electrónico: [100028188@alumnos.uc3m.es](mailto:100028188@alumnos.uc3m.es); [alonsoest@yahoo.com](mailto:alonsoest@yahoo.com) .

*categoría esencial de la misma*"<sup>1</sup>, esta actitud durante mucho tiempo ha sido y es una constante de la acción administrativa en general. La administración pública por mucho tiempo ha sido impenetrable e inmanejable, es acertada la afirmación del mismo Álvarez Rico: *"la Administración se nos presenta, a primera vista como un complicado archipiélago de organizaciones al que es costoso acceder; o si se quiere, como una lejana constelación dotada de ritmo propio, inescrutable no solo para los ciudadanos sino para los propios servidores públicos en cuanto desbordan el área de sus respectivas competencias. Y como lema último de su actuación, aceptada en los recintos administrativos, prevalece la ley impenetrable del secreto"*<sup>2</sup>.

Este derecho de acceso a la información pública adquiere una dimensión importantísima cuando se le observa a partir de las connotaciones tecnológicas y sociales de la así llamada *"sociedad de la información"*. En efecto, en esta sociedad, donde la información ha adquirido un valor económico en proporciones verdaderamente insospechadas, se están gestando las condiciones para una sociedad más abierta y transparente. La *"sociedad de la información"* no sólo ha transformado los conceptos sociales de distancia y tiempo, sino que también ha influido decididamente en el concepto de *"opinión pública"* y *"participación ciudadana"*, la cual ahora puede formarse con total prescindencia de las condiciones existentes en un determinado país y coyuntura temporal. Estas condiciones también han permitido poner a disposición de los ciudadanos medios para acceder a informaciones y datos esenciales para la toma de decisiones en todos los campos, también en aquellos que son interesantes para la participación política activa. Estos datos e informaciones circulan en todas las direcciones, están disponibles en cualquier momento y ya no dependen de limitaciones tales como las horas de servicio de oficina pública o de las posibilidades reales de traslación física al lugar donde dichas informaciones están conservadas. Probablemente estas características pueden traer consigo la promesa de conseguir algún día una sociedad más abierta que permita desarrollar una democracia participativa verdadera.

El acceso a la información pública permite que el ciudadano pueda controlar efectivamente dichos actos, no sólo por medio de un constatación de los mismos con la ley, sino también ejerciendo el derecho de petición y el de obtener una transparente

---

<sup>1</sup> ALVAREZ RICO, Manuel. El derecho de acceso a los documentos administrativos.-- Madrid: *Documentación Administrativa*, (183), jul-set, 1979.-- pp. 103.

rendición de cuentas. Se trata, entonces, de un control en manos de los gobernados, que junto a los otros controles ideados en el marco del Estado de Derecho, contribuyen a fortalecer la transparencia de la función pública y la reducción de los ámbitos posibles de corrupción.

Podemos citar como ejemplo a los países nórdicos, en Suecia el secreto es una excepcionalidad, en la medida que las disposiciones que imponen el secreto han de concebirse como excepciones al principio de libre acceso, allí todo documento es público y debe demostrarse cuando es secreto o parcialmente secreto, se parte de un criterio inverso con relación a los países de la región, donde implícitamente todo documento público se trata de mantener en secreto bajo cualquier circunstancia.

El documento según la legislación sueca debe entregarse al peticionario para consulta o para sí así fuera el caso reproducirlo, pudiendo encontrarse el documento público bajo custodia por una entidad estatal o municipal y que haya sido recibido o elaborado en dicha entidad, criterios que ahora recogen muchas legislaciones.

El derecho al acceso a la información oficial o pública exige la definición del término “*documento*” e “*información*”. Por ejemplo, la legislación sueca hace una clara distinción entre “*documento recibido*” y “*documento elaborado*”, su trascendencia radica en que mientras en el primer caso podrá ser calificado como público todo documento custodiado o que posee una entidad; en el segundo caso sólo se considerará oficial al documento una vez que pueda ser calificado de definitivo.

La accesibilidad y difusión de información pública esta supeditada al principio de transparencia, que según Pomed Sánchez supone “*el previo conocimiento de la existencia de la documentación que se solicita, lo que implica la conveniencia de que la legislación de desarrollo del precepto imponga la obligación de la Administración de proceder a la publicación de la relación de informaciones que, hallándose en su poder, puedan ser objeto de consulta de particulares, de igual modo, el reconocimiento del derecho de acceso a los edificios oficiales en los que se guarde la información objeto de consulta, pues mal se podrá acceder a los archivos y registros administrativos si, insistimos, se niega el acceso de los ciudadanos en los lugares en que aquellos se conservan*”<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> *Op. Cit.*, pp. 104.

<sup>3</sup> POMED SÁNCHEZ, Luis Alberto. El derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1989; pp. 100.

Las administraciones contemporáneas están realizando cambios en torno a la transparencia de sus gestiones que obviamente lleva a la publicidad de la documentación oficial; es decir, se está iniciando una apertura efectiva hacia los ciudadanos. El concepto transparencia viene a desplazar al concepto publicidad (no nos referimos a las relaciones públicas o promoción, sino más bien a la difusión), pues se ha utilizado como oposición al concepto secreto administrativo. La transparencia es más amplia y exigente que el de publicidad. El principio de transparencia es la demanda de una posición servicial y receptiva en el acceso a la documentación que hubiera sido previa, correcta y específicamente solicitada. La transparencia brinda al ciudadano el “*derecho de participación*” y no permite que se ubique como un espectador de las acciones administrativas.

Retomando conceptos se puede decir que el acceso a la información pública tiene como fin alcanzar la transparencia y la publicidad de los actos de la Administración cuyo fin es la participación de los ciudadanos, aunque el logro de una mayor transparencia y la participación ciudadana requiere la construcción, promoción y fomento del derecho de acceso a la información, Fernández Ramos señala que *"para que un sistema de acceso a los documentos administrativos sea efectivo son indispensable ciertas condiciones: en primer lugar, una regulación clara que defina los confines entre la publicidad y el secreto y disciplina adecuada al procedimiento de acceso- pues debe ser comprensible por el ciudadano medio al que está destinada, y en la ambigüedad es mas fácil para la Administración eludir la publicidad de sus actos - ; en segundo lugar, es preciso adecuar las estructuras administrativas a las exigencias prácticas derivadas del reconocimiento de este derecho, y por último, es preciso sensibilizar al personal de servicio de la Administración para la aplicación de un derecho que representa una innovación radical en las relaciones entre la Administración y los ciudadanos"*<sup>4</sup>. La puesta en marcha de estas condiciones son una pauta indispensable la consolidación de los gobiernos democráticos.

Internet también juega un papel importante en el acceso a la información pública, paulatinamente se desarrolla y evoluciona el denominado “*Gobierno Electrónico*” o el “*E-Government*” como uno de los pilares para la transparencia de los actos de los gobiernos y un acercamiento al ciudadano, que Niscal Rosique que define

---

<sup>4</sup> FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano. El derecho de acceso a los documentos administrativos. Madrid, Marcial Pons, 1997; pp. 25.

como “una nueva forma de gestión pública, basada en el uso intensivo de las tecnologías de información y las comunicaciones – fundamentalmente Internet - , con el doble objetivo de la prestación de mejores servicios para los ciudadanos y las empresas, así como la mejora de los procesos internos en la administración pública”<sup>5</sup>. El gobierno electrónico posibilita que la información pública en línea de tipo jurídico, administrativa, cultural, medioambiental siempre este disponible; así como también orientado a garantizar el acceso a los servicios básicos y procedimientos administrativos comunes a los ciudadanos.

## 1. PRINCIPIOS DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA

El acceso a la información pública es parte del “Derecho a la Información” y cumple con sus tres facultades fundamentales (recibir, investigar y difundir información).

La información pública, es de trascendental importancia para el desarrollo de las democracias y permite la participación del ciudadano, aunque no tiene premisas claras sobre el usos y difusión de la misma, hay algunos lineamiento desarrollados por la “National Commission Libraries and Information Science”<sup>6</sup> (NCLIS) denominada “Principles of Public Information”<sup>7</sup> que consideramos muy apropiados y que resume las condiciones básicas para ejercer este derecho.

El NCLIS dice en su preámbulo que estos principios reconocen que el acceso a la información pública abierta y desinhibida aseguran al buen gobierno y a una sociedad libre; esta información ayuda a educar a la gente y a resolver problemas sociales, económicos y tecnológicos; sin embargo, se advierte que con la llegada de la sociedad de la información y de las NTIs, la información pública se amplía y diversifica y para lo cual hay que establecer nuevos principios que detallamos a continuación:

- ***El público tiene la derecho del acceso a la información pública.***

Las agencias gubernamentales deben garantizar el acceso a la información pública abierta, oportuna y desinhibida excepto la restringido por la ley. La

---

<sup>5</sup> NISCAL ROSIQUE, Gloria. El portal de las administraciones públicas para los ciudadanos y las empresas. En: El Profesional de la Información, 11 (2) marzo – abril, 2002; pp. 112.

<sup>6</sup> National Commission Libraries and Information Science. Principles of public information [en línea]. NCLIS. <http://nclis.gov/info/prinpubin.html>. (Consultado el 23 de setiembre de 2003).

<sup>7</sup> Adoptado por la Comisión Nacional de Bibliotecas y Ciencia de la Información el 29 de junio de 1990. La traducción es nuestra.

gente debe poder tener acceso a la información pública, sin importar su formato, sin ningún entrenamiento especial o maestría.

- ***El Gobierno Federal debe garantizar la integridad y la preservación de la información pública, sin importar su formato.***

Con la preservación de la información de cara a los tiempos de cambio y de tecnologías, las agencias gubernamentales garantizan la accesibilidad a la cuentas públicas y de las empresas públicas hacia los ciudadanos.

- ***El Gobierno Federal debe garantizar la difusión, la reproducción, y la redistribución de la información pública.***

Cualquier restricción de la difusión o cualquier otra función de comercialización con información pública se debe definir estrictamente por la ley.

- ***El Gobierno Federal debe salvaguardar la privacidad (intimidad) de las personas que utilizan o solicitan la información, así como de información sobre personas que existe en registros gubernamentales.***

- ***El Gobierno Federal debe asegurar una diversidad amplia de fuentes de acceso, privadas así como gubernamentales, a la información pública.***

Aunque las fuentes del acceso pueden cambiar en un cierto tiempo y debido a los avances en tecnología, las agencias gubernamentales tienen una obligación con el público de fomentar la diversidad.

- ***El Gobierno Federal no debe permitir que el coste obstruya el acceso de la gente a la información pública.***

Los costes incurridos por crear, recopilar y procesar la información para propósitos propios del gobierno no deberían transferirse a la gente que desea utilizar la información pública.

- ***El Gobierno Federal debe asegurarse de que la información sobre la información del gobierno esté fácilmente disponible y en un solo índice accesible en una variedad de formatos.***

El índice del gobierno de información pública debe estar además en los inventarios de información mantenerse dentro de las agencias del gobierno.

- ***El Gobierno Federal debe garantizar el acceso del público a la información pública, sin importar donde vive y trabaja o como piensa, desde redes nacionales y programas semejantes al Programa de Depósito de Bibliotecas.***

Las agencias del gobierno deben revisar periódicamente tales programas así como la tecnología emergente para asegurarse de que el acceso a la información pública sigue siendo barato y conveniente al público.

Estos principios favorecen el desarrollo de las políticas de información e influyen directamente en la creación, el uso, la difusión y la preservación de la información pública.

## **2. ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: PANORAMA INTERNACIONAL**

### **2.1 Estados Unidos**

La implantación del derecho de acceso tiene como principal referente la Ley de Procedimiento Administrativo de 1946 que estableció que los organismos federales únicamente debían comunicar las información solicitada a la personas legítima y directamente afectadas.

El fundamento constitucional del derecho de acceso a la información pública es la primera enmienda de 1791 que dice " *El Congreso no hará ley alguna por la que adopte una religión como oficial del Estado o se prohíba practicarla libremente, o que coarte la libertad de palabra o de imprenta, o el derecho del pueblo para reunirse pacíficamente y para pedir al gobierno la reparación de agravios*", según la doctrina existente admiten el derecho a saber "*right to know*", la doctrina se ha ocupado de demostrar la dimensión constitucional del derecho a la información, especialmente la administrativa.

En 1966 se promulga la "*Freedom of Information Act*" (FOIA)<sup>8</sup> y tiene enmiendas posteriores realizadas en 1996, esta ley genera un precedente para todas legislaciones de diversos países, es un modelo muy desarrollado. La FOIA contempla como sujeto activo del derecho de acceso a cualquier persona "*toda repartición del gobierno deberá poner a disposición del público su información*" lo cual se interpreta como individuo (persona física o jurídica), toda sociedad comercial, asociación,

---

<sup>8</sup> The Freedom of Information Act 5 U.S.C. 552, As amended by Public Law N° 104-231, 110 Stat. 2048 [en línea]. FOIA Updates, 1996. <http://www.usdoj.gov>. (Consultado el 3 de setiembre de 2003)

organismo público o privado distinto de una Agency (Administración Federal) e incluye incluso extranjeros fuera de la fronteras americanas, quienes pueden dirigir sus peticiones por correo. Obliga a las reparticiones del gobierno (Art. a) a publicar de modo actualizado en el Registro central: descripción de su organización central y de campo y lugares establecidos; así métodos para obtener información o presentar documentos; la reglamentación de procedimientos, descripción de los formularios o lugares donde pueden ser obtenidos e instrucciones sobre el alcance de los documentos.

El FOIA señala que las copias de todos los registros (independientemente de su forma o formato) aparecidos después del 1 de noviembre de 1996, deben estar a disposición del público en un plazo máximo de un año luego de su creación, incluyendo medios automatizados o electrónicos, e índices actualizados trimestralmente o con mayor frecuencia, los índices de referencia están a disposición del público a través de medios computarizados desde el 31 de diciembre de 1999.

El artículo a.3, establece que la petición de registros descritos razonablemente y elaborados en concordancia con la reglamentación publicada, la repartición gubernamental deberá poner los registros a disposición de la persona rápidamente en la forma o formato pedido por la misma; la repartición deberá hacer esfuerzos razonables para buscar el registro en forma o formato electrónico, se entiende por "*buscar*" a revisar (manualmente o por medios automáticos) los registros en respuesta a una petición.

Los costos (art. a.4) que determina cada repartición pública deberá estipularse mediante regulaciones que especifiquen: los cobros a los cargos aceptables por la búsqueda, duplicación y revisión de documentos, cuando los registros son pedidos para su uso comercial; los cobros deberán limitarse a cargos aceptables por la duplicación, cuando estos no pretendiesen ser utilizados comercialmente, especialmente cuando es presentada por una institución científica educativa o no comercial, cuyo propósito es la investigación académica o científica o por un representante de la prensa. Los documentos pedidos por estas instituciones podrá obtener costos reducidos. Las listas de cobros deberán ser tales que prevean la recuperación tan solo de los costos directos incurridos en la búsqueda, duplicación o revisión (si el documento debe ser revelado). Ninguna repartición del gobierno podrá



pedir pago adelantado, salvo la repartición hubiese determinado un monto que excede de US\$ 250.00.

La cláusula 6 dice que toda petición deberá ser atendida dentro de los veinte días (sin tomar en cuenta, sábados, domingos y feriados) después de la recepción de la misma. En circunstancias excepcionales los plazos podrán extenderse mediante notificación al peticionario, expresando las circunstancias excepcionales y la fecha para la cual esperase despachar una determinación, ninguna notificación podrá especificar una fecha que resultase mayor a diez días laborales. La repartición puede ofrecer al peticionario una oportunidad para que limite su petición o una programación de plazos en caso de que su petición no pueda ser atendida. Se entiende por "*circunstancias excepcionales*" la necesidad de buscar y recolectar los registros pedidos en diferentes instalaciones, la necesidad de buscar un monto voluminoso de registros separados; la necesidad de consulta a otra repartición.

Se considera "*necesidad apremiante*" la imposibilidad de obtener registros pedidos de modo expeditivo pudiese resultar en un riesgo inminente a la vida o la seguridad física de un individuo o por una petición presentada por una persona envuelta en la difusión de información, la urgencia de informar al público sobre las actividades reales o supuestas del gobierno. La demostración de una necesidad apremiante del peticionario deberá ser hecha mediante declaración escrita.

El art. b.1 no se aplicará la petición de información en cuestiones específicamente autorizadas, bajo los criterios establecidos por una orden Ejecutiva, de mantenerse en secreto por interés de la defensa nacional o la política exterior, documentos clasificados por una orden Ejecutiva; documentos relacionados con la reglamentación interna de personal y prácticas de una repartición; secretos comerciales o información comercial o financiera, memorandos o cartas entre reparticiones; archivos personales o médicos y archivos similares; registros o información reunida con fines de hacer cumplir la ley (interferir en procesos de cumplimiento de la ley, privase a una persona de un juicio justo, invasión de la privacidad personal, revelar la identidad de una fuente confidencial, revelar la técnicas y procedimientos para las investigaciones de ley), contenidas o relacionadas a informes de exámenes, información y datos geológicos y geofísicos.

Para lograr equilibrio entre la transparencia y el secreto, debido a intereses públicos como privados, hay excepciones a esta derecho, los limites o excepciones no

significan prohibición, sino que otorgan una facultad discrecional a la Administración, la ley autoriza pero no obliga a la Administración a retener toda la información cubierta por una de las excepciones, pero la no comunicación de un documento es una facultad dejada a la apreciación de la Administración.

Hay límites de interés público relativos al secreto de seguridad nacional y de la política exterior, por razones de eficacia de la acción administrativa, aunque clasificar millones de documentos es una práctica que se está extendiendo para ocultar errores gubernamentales. Hay límites por razones de interés privado, la protección del secreto de interés de terceros presenta dos vertientes, la protección del secreto de la vida privada y la protección del secreto industrial y comercial.

Como requisito previo a la vía judicial, la ley norteamericana exige el tradicional agotamiento de los recursos administrativos ante los organismos jerárquicos superiores, los plazos de interposición varían según las reglamentaciones internas de cada organismo, las enmiendas de 1974 fijaron un plazo relativamente rápido de veinte días en la toma de posición de la Administración, si el plazo vence se abre la vía judicial.

En el ordenamiento norteamericano la garantía de los derechos por excelencia es la garantía judicial, los tribunales han aplicado para este recurso judicial un plazo general de seis años para toda acción contra el Estado federal.

Después del 11 de setiembre se están revisando una serie de criterios para la publicación de información pública, paulatinamente se están retirando de la Red información que antes estaba al alcance del ciudadano, se apuesta por la seguridad más que por la libertad, se quiere evitar el riesgo de proveer información a los “terroristas”, los cambios están produciendo muchas contradicciones en la aplicación de este derecho<sup>9</sup> y va trazando unos patrones muy definidos en políticas de acceso a la información y la seguridad interna, que inclusive afecta a los colectivos científicos<sup>10</sup>.

## **2.2 Unión Europea**

En 1998 la Comisión de las Comunidades Europeas publicó *"La información del sector público: un recurso clave para Europa: Libro verde sobre la información*

---

<sup>9</sup> FEINBERG, Lotte E. Homeland security: implications for information policy and practice – first appraisal. En: *Government Information Quarterly*, (19), 2002; 265-288 p.

<sup>10</sup> PIQUER, Isabel. EE UU limitará la información científica para que no caiga en manos de terroristas. En: *El País*, Madrid, 18 de febrero de 2002; p. 3.

*del sector público en la sociedad de la información*"<sup>11</sup>, este es un documento que sienta los lineamientos básicos para el acceso a la información pública en la Unión Europea y desempeña un papel fundamental para el buen funcionamiento del mercado interior y para la libre circulación de mercancías, servicios y personas, porque a menudo la información pública se halla fragmentada y dispersa, con lo que en muchos casos es más confusa de lo que parece. Establece que la buena disponibilidad es un requisito indispensable para lograr la competitividad de la industria europea, en relación a los sistemas de información pública desarrollados eficazmente por los estadounidenses. Los medios electrónicos para almacenar y difundir información del sector público puede servir para mejorar la situación de difusión.

Resolver los problemas de acceso posibilitará la eliminación de considerables dificultades prácticas que obstaculizan las libertades fundamentales de los ciudadanos europeos, principalmente la dispersión de la información en múltiples bases de datos, la existencia de varias lenguas en Europa para lo que es necesario proporcionar información multilingüe, es importante para la movilidad tanto de los trabajadores como de otros sectores dentro de la UE y favorecer al proceso de integración; así mismo un recurso de información para crear contenidos y servicios de información de valor añadido (información administrativa, política, jurídica, perfil de empresas, información de patentes, científica, técnica o médica), es fundamental para la industria de los contenidos de la información, pero la falta de principios claros y coherentes hace que la industria europea se encuentre en desventaja con respecto a Estados Unidos.

El Libro Verde sobre la información en el sector público en la Unión Europea, parte de una definición del sector público (tres enfoques); los tipos de información, condiciones de acceso; plazos, cantidad y formato de información; la competencia; los problemas del derechos de autor, la intimidad y responsabilidad. Aún se están trazando políticas para mejorar el acceso y difusión a la información pública.

---

<sup>11</sup> COMISIÓN EUROPEA. La información del sector público: un recurso clave para Europa: Libro Verde sobre la información del sector público en la sociedad de la información. Bruselas, UE, 1999; 30 p.

## 2.3 América Latina

Los países de América Latina también adecuan sus legislaciones hacia el acceso a la información pública. Revisaremos brevemente las experiencias de algunos países como España, Argentina, Brasil, Chile y México, que consideramos representativos de la realidad Iberoamericana.

Argentina tiene un Proyecto de “*Ley de Acceso a la Información*” y a pesar de tener diez años de formulado aun no ha sido debatido en la Cámara de Diputados; este proyecto es considerado principista, posee trece (13) artículos y tiene como fin el principio de publicidad de los actos de gobierno, la libertad de acceso a la información, a libertad de información como parte de la libertad de expresión, señala que las información pública se produce y se genera con fondos que provee la ciudadanía y finalmente porque el libre acceso a la información genera una transparencia en la gestión del gobierno. En México el presidente Vicente Fox promulgo la “*Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información*” que tiene tres ejes fundamentales: el primero que obliga a los órganos del Estado a poner la información a disposición de los ciudadanos, el segundo consisten en el derecho de los particulares a requerir información a los sujetos obligados y el tercero se refiere a la creación de instituciones responsables de su aplicación e interpretación. Las legislaciones latinoamericanas señalan a la transparencia como una forma participativa del ciudadano que permita el control del manejo las cuentas públicas, tal vez esto sea un efecto directo de los procesos de corrupción de muchos gobiernos democráticos de la región. España es un ejemplo de legislación dispersa, tiene la Ley 30/92 de 26 de noviembre denominada “*Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*”, que en el Art. 37 establece el “*Derecho de Acceso a Archivos y Registros*”. Chile también tiene legislación dispersa, el Parlamento no aprobó una ley para el caso, no lo consideraron necesario, actualmente se rige por la “*Ley 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración Pública*”, modificada posteriormente por la Ley 19.653 y es regulada por los Arts. 11bis y 11ter, relativos a la publicidad de los actos de la Administración del Estado, sus documentos complementarios y su acceso público.

Las legislaciones latinoamericanas son muy similares a la peruana que analizaremos a continuación.

### 3. INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL PERÚ

En el Perú el acceso a la información pública tiene fundamentos constitucionales, el Art. 2º, inc. 5) señala que *“Toda persona tiene derecho: A solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública, en el plazo legal, con el costo que suponga el pedido. Se exceptúan las informaciones que afectan la intimidad personal las que expresamente se excluyan por ley o por razona de seguridad nacional.”*. Adicionalmente existen garantías constitucionales para acceder a esta información, el Art. 200, inc. 3) dice *“Son garantías constitucionales: La acción de Hábeas Data que procede contra el hecho u omisión, por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona, que vulnera o amenaza los derechos a que se refiere el artículo 2º, incisos 5), 6) de la Constitución”*.

Para Falcón *“Se llama habeas data a un remedio urgente para que las personas puedan obtener: a) el conocimiento de los datos referidos a ellas y de su finalidad, que consisten en registros o bancos de datos públicos y privados; y b) en su caso exigir la supresión, rectificación, confidencialidad o actualización de aquellos”*<sup>12</sup>

El Hábeas Data peruano es restringido en algunos aspectos, no permite la rectificación o supresión de datos personales, solo impide el suministro a terceras personas; pero es amplio en otros aspectos porque faculta obtención de información (personal o pública) a través este recurso constitucional.

En el Perú antes de la promulgación de la *“Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública”*, existían ocho proyectos de ley presentados por los siguientes congresistas Mercedes Cabanillas (Proyecto 021, 27), Marcial Ayaipoma (Proyecto 103, 27.07.2001), Henry Pease (Proyecto 0165, 27.07.2002), Carlos Ferrero (Proyecto 1356, 20.11.2001), Ana Elena Townsend Diez Canseco (Proyecyo1922, 31.01.2002), Luis Alva Castro (Proyecto 1992, 12.02.2002) y Luis Gonzáles Reinoso (Proyecto 3047, 30.05.2002), este último proyecto fue tomado como base para la actual ley, a este proyecto se adhirieron las demás propuestas. Esta multiplicación de propuestas demuestra fehacientemente como funciona el Congreso del Perú y como se realiza la elaboración de leyes, en donde pueden admitirse a tramite cualquier tipo de proposiciones; pues en nuestro país no existe técnica legislativa rigurosa.

---

<sup>12</sup> FALCÓN, Enrique M. Hábeas Data: concepto y procedimiento. Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1996; pp. 23.

En el debate para aprobar la ley tuvo un rol protagónico el “*Consejo de la Prensa Peruana*” que a través de la revista “*Caretas*” informaba de los avances en el debate por la ley; en la prensa peruana en general tampoco hubo gran eco del asunto. Hay que resaltar que el gremio bibliotecario (Colegio, Universidad) no participó activamente de esta discusión, una omisión que consideramos lamentable.

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley N° 27806) se promulgo el 13 de julio de 2002 y fue modificada casi inmediatamente por la Ley N° 27927 de 13 de enero de 2003<sup>13</sup>, sólo siete meses después. Sólo a los pocos días de promulgada la Ley N° 27806 ya se presentaban innumerables proyectos para modificarla, insistimos que eso corrobora la poca rigurosidad para legislar. El reglamento de la ley ha sido publicado en “*El Peruano*” recientemente el 7 de agosto de 2003.

### **3.1 Análisis de la Ley**

#### **Sujetos**

La Ley de Transparencia señala como sujeto activo a *"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."* (Art. 7).

La ley señala como sujeto pasivo *"Para efectos de la presente Ley se entiende por entidades de la Administración Pública a las señaladas en el artículo I del Título Preliminar de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General"* (Art.2); también incluye a las *"Las personas jurídicas sujetas al régimen privado descritas en el inciso 8 del artículo I del Título Preliminar de la Ley N° 27444 que gestionen servicios públicos o ejerzan funciones administrativas del sector público bajo cualquier modalidad"* (Art. 9).

#### **Objeto del Derecho**

La ley identifica al objeto del derecho *"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. Aquí obliga a la Administración Pública a*

---

<sup>13</sup> El Texto Único Ordenado se publicó en “*El Peruano*” el 24 de abril de 2003, mediante Decreto Supremo N° 043-2003-PCM.

entregar información al ciudadano aun cuando no haya producido la información, solo basta que la posea o custodie.

### **Tipo de Información**

La ley es clara al señalar el tipo de información *“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”*. (Art. 10)

### **Información Parcial**

También faculta a entregar información parcial *“En caso de que un documento contenga, en forma parcial, información que, conforme al artículo 14° de esta Ley, no sea de acceso público, la entidad de la Administración Pública deberá permitir el acceso a la información disponible del documento.”* (Art. 16)

### **Limites del Derecho**

Según la ley *“ El derecho de acceso a la información pública no podrá ser ejercido respecto a la información expresamente clasificada como secreta, que se sustente en razones de seguridad nacional”* (Art. 15) y comprende:

1. *Información clasificada en el ámbito militar, tanto en el frente interno como externo”*
2. *“Información clasificada en el ámbito de la inteligencia tanto en el frente externo como interno”* (Art. 15)

*“El derecho de acceso a la información pública no podrá ser ejercido respecto de la información clasificada como reservada”* (Art. 16). Esto incluye planes de operaciones policiales y de inteligencia; los planes de defensa nacional; las relaciones externas relacionadas con la integridad nacional, elementos de las negociaciones internacionales que puedan perjudicar el proceso negociador; entre otros.

El Art. 17 señala excepciones al ejercicio del derecho debido a la información confidencial, entre ellas señala: las consejos, recomendaciones u opiniones en el proceso deliberativo del gobierno; el secreto bancario; información vinculada a investigaciones en trámite (Administración Pública); información obtenida o preparado por asesores jurídicos y la información referida a los datos personales.

### **Procedimiento para el Ejercicio del Derecho**

*"Toda solicitud de información debe ser dirigida al funcionario designado por la entidad de la Administración Pública para realizar esta labor. En caso de que éste no hubiera sido designado, la solicitud se dirige al funcionario que tiene en su poder la información requerida o al superior inmediato."* (Art. 11.a). El reglamento de la ley adjunta un anexo con el modelo de solicitud de la ley<sup>14</sup>.

### **Modalidades del Ejercicio**

Existen dos modalidades señaladas por la ley *"Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, las entidades de la Administración Pública permitirán a los solicitantes el acceso directo y de manera inmediata a la información pública durante las horas de atención al público."* (Art. 12)

### **Costos**

Es específica en relación a los costos *" El solicitante que requiera la información deberá abonar el importe correspondiente a los costos de reproducción de la información requerida.*

*El monto de la tasa debe figurar en el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) de cada entidad de la Administración Pública.*

*Cualquier costo adicional se entenderá como una restricción al ejercicio del derecho regulado por esta Ley, aplicándose las sanciones correspondientes."* (Art. 17)

### **Denegación**

La ley estipula los casos en los que puede considerarse denegada la petición de información.

*"d) De no mediar respuesta en los plazos previstos en el inciso b), el solicitante puede considerar denegado su pedido.*

---

<sup>14</sup> El Peruano de 13 de agosto de 2003, pp. 249694.



*e) En los casos señalados en los incisos c) y d) del presente artículo, el solicitante puede considerar denegado su pedido para los efectos de dar por agotada la vía administrativa, salvo que la solicitud haya sido cursada a un órgano sometido a superior jerarquía, en cuyo caso deberá interponer el recurso de apelación para agotarla." (Art. 11)*

*" La denegatoria al acceso a la información solicitada debe ser debidamente fundamentada en las excepciones del artículo 15° de esta Ley, señalándose expresamente y por escrito las razones por las que se aplican esas excepciones y el plazo por el que se prolongará dicho impedimento" (Art. 13).*

*"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 o análisis de la información que posean.*

*Si el requerimiento de información no hubiere sido satisfecho o si la respuesta hubiere sido ambigua, se considerará que existió negativa tácita en brindarla" (Art. 13).*

## **Garantías del Derecho**

### **Administrativas**

*"La entidad de la Administración Pública a la cual se haya presentado la solicitud de información deberá otorgarla en un plazo no mayor de 7 (siete) días útiles; plazo que se podrá prorrogar en forma excepcional por cinco (5) días útiles adicionales, de mediar circunstancias que hagan inusualmente difícil reunir la información solicitada. En este caso, la entidad deberá comunicar por escrito, antes del vencimiento del primer plazo, las razones por las que hará uso de tal prórroga.*

*En el supuesto de que la entidad de la Administración Pública no posea la información solicitada y de conocer su ubicación y destino, esta circunstancia deberá ser puesta en conocimiento del solicitante." (Art. 11.b).*

*"Si la apelación se resuelve en sentido negativo, o la entidad correspondiente no se pronuncia en un plazo de diez (10) días útiles de presentado el recurso, el solicitante podrá dar por agotada la vía administrativa." (Art. 11.f)*

## **Jurisdiccionales**

*“Agotada la vía administrativa, el solicitante que no obtuvo la información requerida podrá optar por iniciar el proceso contencioso administrativo, de conformidad con lo señalado en la Ley N° 27584 u optar por el proceso constitucional del Hábeas Data, de acuerdo a lo señalado por la Ley N° 26301 ” (Art. 11.g).*

## **Responsabilidades y Sanciones**

*“Todas las entidades de la Administración Pública quedan obligadas a cumplir lo estipulado en la presente norma.*

*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 ser incluso denunciados penalmente por la comisión de delito de Abuso de Autoridad a que hace referencia el artículo 377° del Código Penal.*

*El cumplimiento des esta disposición no podrá dar lugar a represalias contra los funcionarios responsables de entregar la información solicitada” (Art. 4)*

## **Publicidad**

*“Todas las actividades y disposiciones de las entidades comprendidas en la presente Ley están sometidas al principio de publicidad” (Art. 3).*

Este principio incluye la publicación de portales de las dependencias públicas (Arts. 5 y 6), cuyos plazos establecidos se cumplen el 1 de julio de 2003 para entidades del Gobierno Central, Los gobiernos regionales un años después de su instalación, las entidades de los gobiernos locales provinciales y organismos desconcentrados a nivel provincial hasta el inicio de un nuevo periodo; las entidades de los gobiernos locales distritales hasta dos años después del inicio de un nuevo periodo; y las entidades privadas que presten servicios públicos o ejerzan funciones administrativas hasta el 1 de julio de 2003.

## **CONSIDERACIONES FINALES**

Los ciudadanos debemos seguir de cerca la aplicación de la ley porque es un derecho participar en los procesos de toma de decisiones y en el control del gobierno, sólo así podremos consolidar nuestras recientes y golpeadas democracias.

## BIBLIOGRAFÍA

ALVAREZ RICO, Manuel. *El derecho de acceso a los documentos administrativos*.

En: *Documentación Administrativa*. Madrid: (183), jul-set, 1979; pp.103-133.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. La información del sector público: un recurso clave para Europa: Libro Verde sobre la información del sector público en la sociedad de la información. Bruselas, CE, 1998; 30 p.

CHIRINO S., Alfredo. Ley modelo: acceso a la información sobre la actuación de la administración pública. Washington, DC, OEA. Sistema Interamericano de Información Jurídica, 2000, 54 p.

DESANTES GUANTER, José María. Documentación y participación administrativa. En: *Revista General de Información y Documentación*, 2 (2), 1992; 121-138 p.

FAGAN, Jody Condit; FAGAN, Bryan D. 'Citizens' access to on-line state legislative documents. En: *Government Information Quaterly*, (18), 2001; 265-288 p.

FALCÓN, Enrique M. Hábeas Data: concepto y procedimiento. Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1996; 103 p.

FEINBERG, Lotte E. Homeland security: implications for information policy and practice – first appraisal. En: *Government Information Quaterly*, (19), 2002; 265-288 p.

FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano. El derecho de acceso a los documentos administrativos. Madrid, Marcial Pons, 1997; 629 p.

JAEGER, Paul t.; MCCLURE, Charles R.; FRASER, Bruce T. The structures of centralized governmental privacy protection approaches, models, and analysis. En: *Government Information Quaterly*, (19), 2002; 317-336 p.

MESEGUER YEBRA, Joaquín. El derecho de acceso a los documentos administrativos. Barcelona, Bosch, 2000; 80 p.

MESTRE DELGADO, Juan Francisco. El derecho de acceso a archivos y registros administrativos: análisis del artículo 105.b de la Constitución. 2ª. Ed. Madrid, Civitas, 1998; 247 p.

- NATIONAL COMMISSION LIBRARIES AND INFORMATION SCIENCE.  
Principles of public information [en línea]. NCLIS.  
<http://nclis.gov/info/prinpubin.html>. (Consultado el 23 de noviembre de 2003)
- NISCAL ROSIQUE, Gloria. El portal de las administraciones públicas para los ciudadanos y las empresas. En: *El Profesional de la Información*, 11 (2) marzo – abril, 2002; 111-121 p.
- PERUANO, EL. Aprueban el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública: Decreto Supremo N° 043-2003-PCM. En: *El Peruano*, Lima, 24 de abril de 2003; pp. 243128 – 243134.
- PIQUER, Isabel. EE UU limitará la información científica para que no caiga en manos de terroristas. En: *El País*, Madrid, 18 de febrero de 2002; p. 3.
- POMED SÁNCHEZ, Luis Alberto. El derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1989; 292 p.
- RELYEA, Harold C. Homeland security and information. En: *Government Information Quarterly*, (19), 2002; 213-223 p.
- SHULER, John A. Libraries and government information: The past is not necessarily prologue. En: *Government Information Quarterly*, (19), 2002; 1-7 p.