



# Balance a diez años de vigencia de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública 2003-2013





# Balance a diez años de vigencia de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública 2003-2013

Informe Defensorial N° 165

Balance a diez años de vigencia de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública 2003-2013

Defensoría del Pueblo

Jirón Ucayali 394-398

Lima-Perú

Teléfono: (511) 311-0300

Fax: (511) 4267889

E-mail: [defensor@defensoria.gob.pe](mailto:defensor@defensoria.gob.pe)

Portal: [www.defensoria.gob.pe](http://www.defensoria.gob.pe)

Línea gratuita: 0800-15170

Primera edición: Lima, Perú, Diciembre 2013.

400 ejemplares

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado

[www.gobernabilidad.org.pe](http://www.gobernabilidad.org.pe)

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta publicación, bajo la condición de que se cite la fuente así como el nombre de la persona que brinda el testimonio.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2013-19151.

El presente informe ha sido elaborado por la Adjuntía en Asuntos Constitucionales.

Este Informe Defensorial ha sido elaborado por un equipo de trabajo dirigido por Fernando Castañeda Portocarrero, Adjunto (e) en Asuntos Constitucionales e integrado por Alex Rueda Borrero, Jefe de área (e); así como el comisionado Rodolfo Pérez Osore, y las comisionadas Cindy Quispe Valencia y Rosa Alicia Canales Calderón. Brindaron apoyo José Dávila Córdova, Oswaldo Lazo Málaga, Rubí Prado Huayanay, Ericka Solis Curi, Rina María Palacios Esterripa y Francisco Grimaldo.

La presente publicación se realizó con el apoyo técnico de los consultores Sara Esteban Delgado, Wilson Hernández Breña y Erika Tejeda Villar.

Impreso en:

Tarea Asociación Gráfica Educativa

Pasaje María Auxiliadora N° 156 – 164

## CONTENIDO

<b>PRESENTACIÓN .....</b>	<b>11</b>
<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>13</b>
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>SUPERVISIÓN A LOS FUNCIONARIOS RESPONSABLES DE</b>	
<b>ATENDER LAS SOLICITUDES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN</b>	
<b>Y DE ADMINISTRAR LOS PORTALES DE TRANSPARENCIA</b>	
<b>ESTÁNDAR .....</b>	<b>23</b>
<b>1. Funcionario Responsable de Acceso a la Información Pública .....</b>	<b>25</b>
1.1. Perfil del Funcionario Responsable de Acceso a la Información .....	26
1.1.1. Condiciones laborales de los Funcionarios	
Responsables de acceso a la información pública .....	27
1.1.2. Experiencia y capacitación de los Funcionarios	
Responsables de acceso a la información .....	30
1.1.2.1. Experiencia en materia de transparencia y acceso	
a la información pública de los Funcionarios	
Responsables de acceso a la información .....	31
1.1.2.2. Capacitación a los Funcionarios Responsables	
de acceso a la información .....	33
1.1.2.3. Asesoría técnica para los Funcionarios	
Responsables de acceso a la información .....	37
1.1.2.4. Personal de apoyo y recursos para los	
Funcionarios Responsables de acceso a la	
información .....	38
1.1.2.4.1. Personal de apoyo .....	38
1.1.2.4.2. Herramientas tecnológicas .....	42
1.2. Normas internas que regulen la atención de solicitudes de	
acceso a la información pública .....	45
1.3. Régimen de excepciones al derecho fundamental de acceso	
a la información pública .....	47
1.3.1. Área y/o funcionario que determina si se divulga la	
información .....	47
1.3.2. Registro de información clasificada .....	50
1.3.3. Motivos por los cuales se niega información .....	50
1.4. Régimen de impugnación .....	51
1.5. Fiscalización y sanción .....	55
<b>2. Funcionario Responsable del Portal de Transparencia Estándar .....</b>	<b>60</b>
2.1. Perfil del Funcionario Responsable del Portal de	
Transparencia Estándar .....	62

2.1.1. Unidad orgánica a la que pertenecen los Funcionarios Responsables del Portal de Transparencia Estándar .....	62
2.1.2. Condiciones Laborales de los Funcionarios Responsables del Portal de Transparencia Estándar .....	65
2.1.3. Experiencia y capacitación de los Funcionarios Responsables del Portal de Transparencia Estándar .....	68
2.1.3.1. Experiencia de los Funcionarios Responsables del Portal de Transparencia Estándar .....	69
2.1.3.2. Capacitación a los Funcionarios Responsables del Portal de Transparencia Estándar .....	71
2.1.4. Asesoría técnica para los Funcionarios Responsables del Portal de Transparencia Estándar .....	76
2.1.5. Personal de apoyo para los Funcionarios Responsables del Portal de Transparencia Estándar .....	76
2.2. Procedimiento para la publicación de información en los Portales de Transparencia Estándar .....	76
2.3. La fiscalización y sanción .....	83

## **CAPÍTULO II**

<b>EJERCICIO CIUDADANO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA A PARTIR DE LAS QUEJAS DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO .....</b>	<b>87</b>
--	-----------

1. Trámite de las quejas ante la Defensoría del Pueblo en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública desde el 2003 hasta el 2012 .....	88
1.1. Evolución de las quejas recibidas por la Defensoría del Pueblo desde el 2003 hasta el 2012 .....	89
1.1.1. Evolución general de las quejas recibidas por la Defensoría del Pueblo del 2003 al 2012 .....	90
1.1.1.1. Hechos que influyeron en la variación de las quejas recibidas por la Defensoría del Pueblo .....	94
1.1.2. Evolución de las quejas en función de variables clave .....	98
1.1.2.1. Evolución por región de las quejas recibidas por la Defensoría del Pueblo .....	98
1.1.2.1.1. Promedio de quejas recibidas en la Defensoría del Pueblo por habitante según región .....	101
1.1.2.2. Evolución por hecho vulneratorio de las quejas recibidas por la Defensoría del Pueblo .....	105
1.2. Entidades públicas con mayor número de quejas presentadas ante la Defensoría del Pueblo .....	111
1.2.1. Entidades públicas con mayor número de quejas por grupo .....	113

1.2.2.	Entidades públicas con mayor número de quejas por sector .....	117
1.2.3.	Entidades públicas con mayor número de quejas por institución .....	121
1.3.	Origen de las quejas presentadas ante la Defensoría del Pueblo .....	123
1.3.1.	Quejas originadas por colectivos y quejas de oficio .....	124
1.3.2.	Quejas interpuestas por personas naturales .....	124
1.3.3.	Vulnerabilidad social de los recurrentes que presentan quejas ante la Defensoría del Pueblo .....	131
1.3.4.	Hechos vulneratorios según el origen de las quejas .....	134
1.3.4.1.	Hechos vulneratorios de quejas originadas por personas naturales y colectivos .....	134
1.3.4.2.	Hechos vulneratorios de quejas originadas de oficio y a pedido de parte .....	135
1.3.5.	Entidades más quejadas ante la Defensoría del Pueblo según el origen de las quejas .....	136
2.	Ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información pública .....	139
2.1.	Cumplimiento de las formalidades de las solicitudes de acceso a la información pública .....	140
2.1.1.	Datos generales del solicitante .....	141
2.2.	Características de las solicitudes de acceso a la información pública .....	142
2.2.1.	Claridad de las solicitudes de acceso a la información pública (SAI) .....	143
2.2.2.	Cantidades de ítems solicitados .....	144
2.2.3.	Medio de presentación de la solicitud de acceso a la información pública .....	144
2.3.	Temas requeridos en las solicitudes de acceso a la información pública .....	146
2.4.	Derechos vinculados a las solicitudes de acceso a la información ..	147
2.5.	Actuación de los sujetos obligados en relación al cumplimiento de sus obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información pública .....	149
2.5.1.	Obligación de atender las solicitudes de acceso a la información pública en el plazo legalmente establecido .....	150
2.5.2.	Aplicación del régimen jurídico de las excepciones al ejercicio del derecho de acceso a la información pública .....	151
2.5.2.1.	Casos emblemáticos de aplicación del régimen de excepciones .....	155
2.5.2.1.1.	Negativa a entregar información pública por errores de interpretación del TUO de la Ley de transparencia	

	y acceso a la información pública y otros dispositivos legales .....	155
	2.5.2.1.2. Negativa a entregar información sin sustento legal .....	158
	2.5.3. Cobro del costo de reproducción .....	161
2.6.	Impacto de la actuación defensorial ante las quejas de transparencia y acceso a la información pública .....	164
2.6.1.	Tiempos del trámite de las quejas .....	164
2.6.2.	Actuaciones que realiza la Defensoría del Pueblo en la tramitación de quejas en materia de transparencia y acceso a la información pública .....	165
2.7.	Impacto de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en las quejas que tramita la Defensoría del Pueblo .....	168

### **CAPÍTULO III**

#### **EL PROCESO DE HÁBEAS DATA COMO MECANISMO DE TUTELA JUDICIAL DEL DERECHO FUNDAMENTAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA .....**

1.	Los diferentes procesos de hábeas data y el derecho fundamental de acceso a la información pública .....	174
2.	Aspectos generales del proceso de hábeas data .....	176
2.1.	Perfil del demandante .....	178
2.1.1.	Casos especiales de demandantes: por su habitualidad y por su calidad de funcionarios públicos .....	179
2.2.	Tipos de entidades demandadas en los procesos de hábeas data .....	181
2.2.1.	Grupos y sectores al que corresponden las entidades demandadas en los procesos de hábeas data .....	182
2.2.2.	Las entidades más demandadas en los procesos de hábeas data .....	184
2.3.	Duración de los procesos de hábeas data .....	191
2.3.1.	Duración de los procesos que concluyen con sentencias emitidas por un juzgado (sentencia de instancia) .....	193
2.3.2.	Duración en los procesos que concluyen con sentencia emitida por la sala de una Corte Superior (sentencia de vista) .....	195
2.3.3.	Duración de los procesos de hábeas data que concluyen con sentencia emitida por el Tribunal Constitucional .....	197
2.3.4.	Distribución anual de los procesos de hábeas data .....	199
2.4.	Distribución por distrito judicial de los procesos de hábeas data ...	201
3.	Evaluación de los actores del proceso de hábeas data .....	204
3.1.	Información solicitada por los demandantes .....	205



3.1.1.	Las solicitudes de acceso a la información de los extrabajadores que no han sido incluidos en el Rntci .....	206
3.1.2.	Las solicitudes de acceso a la información relacionadas con los funcionarios o servidores públicos .....	208
3.1.3.	Las solicitudes de acceso a la información relacionadas con el manejo de los recursos públicos .....	210
3.1.4.	Las solicitudes de acceso a la información relacionadas con expedientes judiciales .....	212
3.1.5.	La información solicitada en los procesos de hábeas data y su amparo bajo el derecho de acceso a la información pública .....	212
3.1.6.	Los criterios jurisprudenciales del Tribunal Constitucional y la información solicitada por los demandantes en los procesos de hábeas data .....	216
3.2.	Los argumentos de las entidades demandadas en un proceso de hábeas data .....	218
3.3.	Instituciones encargadas de la resolución de conflictos .....	222
3.3.1.	Pronunciamientos por instancias judiciales .....	223
3.3.2.	El sentido de las resoluciones emitidas por las instancias judiciales y su relación con la información solicitada bajo el amparo del derecho fundamental de acceso a la información pública .....	228
3.3.3.	Índice de impugnación .....	229
3.3.4.	El rol de las salas superiores en los procesos de hábeas data ....	236
3.3.4.1.	Las improcedencias y el tipo de argumento utilizado por las entidades públicas .....	236
3.3.4.2.	Las improcedencias y los fundamentos expuestos para su declaración .....	237
3.3.5.	El rol del Tribunal Constitucional .....	240
<b>ANEXOS .....</b>		<b>271</b>
Anexo 1	Estimación del Test de cambio estructural (Chow) para medir efecto de publicación de Informe Defensorial 96 .....	271
Anexo 2	Resultados de la estimación econométrica (determinantes del número de quejas) .....	272
Anexo 3	Test de varianzas (con verificación en base a pruebas de Bonferroni, Scheffe y Sidak) .....	273
Anexo 4	Estimación del Test de cambio estructural (Chow) para medir efecto de las sentencias del Tribunal Constitucional sobre cobros ilegales y/o arbitrarios sobre el número de quejas recibidas por la Defensoría del Pueblo en la materia .....	279



## PRESENTACIÓN

Desde la puesta en vigencia de la Ley de acceso a la información pública, Ley N° 27806, el Estado peruano ha avanzado de modo importante en fortalecer el principio de máxima divulgación, ajustando, en algunos casos, el marco normativo y la política pública en la materia. No obstante, los efectos de estos esfuerzos corren el riesgo de diluirse o de no generar el impacto que se requiere si no se toma la decisión de reformar el marco institucional que garantiza la transparencia y el derecho fundamental de acceso a la información pública.

Esta necesaria reforma debe orientarse a lograr que el Perú cuente con una Autoridad Nacional, autónoma y especializada, que revise con prontitud y rigor técnico los casos en los que los ciudadanos consideren que su solicitud de información no ha sido atendida conforme a los parámetros exigidos por la normativa y la jurisprudencia. Asimismo, dicha Autoridad se encargaría de requerir a los funcionarios públicos para que cumplan con sus obligaciones, sancionándolos si ello no se produce.

Bajo esta óptica, el informe defensorial que presentamos aborda tres aspectos claves del marco institucional de garantía: la situación de los funcionarios responsables de entregar y publicar información, las quejas presentadas por la ciudadanía ante la Defensoría del Pueblo y la tutela del derecho fundamental a través del proceso constitucional de hábeas data.

En base a estos tres ejes se busca hacer un balance, por un lado, del nivel de desempeño de los funcionarios responsables de atender las solicitudes de información y de administrar los Portales de Transparencia Estándar y, por otro lado, de los principales incumplimientos de las obligaciones sobre la materia y de los problemas que enfrenta el proceso de hábeas data. A partir de ello, se pretende aportar con propuestas de cambios institucionales que fortalezcan el principio de máxima divulgación, que puedan aportar en el objetivo común de lograr que las personas accedan oportunamente a información útil.

Ello, en la convicción de que satisfacer efectivamente la demanda de información de la ciudadanía es un elemento esencial de nuestra democracia. En efecto, la información permite a las personas conocer y utilizar los servicios públicos, ejercer sus derechos y participar de manera activa en los asuntos públicos. Es también una herramienta que, bien

aprovechada por las instituciones públicas, puede contribuir a fortalecer su legitimidad ante la ciudadanía, además de servir de palanca para una gestión pública moderna al servicio de las personas.

A una década de vigencia de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, tenemos la convicción de que para derrotar la cultura del secreto requerimos normas adecuadas, ciudadanos informados, funcionarios que atiendan con prontitud y calidad los pedidos de información, así como una institucionalidad garante que, de manera especializada, autónoma y estratégica, trabaje para afirmar el principio de máxima divulgación en el Estado peruano.

En este esfuerzo se requiere de la voluntad política —tanto del Poder Ejecutivo, como de los gobiernos regionales y locales—, expresada en acciones concretas para dotar a estas medidas de recursos presupuestales y humanos suficientes. Se trata de instaurar, de un modo permanente, una cultura de transparencia que forme parte del código de conducta de todos los funcionarios y que sirva a la ciudadanía para fortalecer su confianza en la institucionalidad democrática.

Finalmente, debo expresar mi agradecimiento al Programa de Buen Gobierno y Reforma del Estado de la Cooperación Alemana implementada por GIZ, cuyo aporte ha sido fundamental para la elaboración del presente informe. Asimismo, agradezco a todos los funcionarios y funcionarias responsables de los ministerios y municipalidades distritales de Lima Metropolitana, por haber facilitado la supervisión de la que se da cuenta en el presente documento.

Lima, diciembre de 2013.

Eduardo Vega Luna  
Defensor del Pueblo (e)

## INTRODUCCIÓN

El principio de máxima divulgación de la información es consustancial al régimen democrático, reconocido en el artículo 43° de la Constitución Política. Es por ello que nuestra Carta Política reconoce, en el artículo 2.5., que el acceso a la información pública es un derecho fundamental.

Un Estado democrático debe garantizar que toda información que produzca sea divulgada para que los ciudadanos y las ciudadanas conozcan y analicen si las entidades públicas están o no cumpliendo con sus obligaciones, los retos y el logro de sus metas. De esta manera, es posible que puedan identificar y prevenir actos de negligencia administrativa o de corrupción, que socavan la legitimidad y la confianza de las personas en las instituciones.

Para el logro de estos objetivos legítimos se requiere una estrategia clara y sólida. Esta estrategia debe comprender no solo la generación de normas que garanticen el principio de máxima divulgación y el derecho fundamental de acceso a la información pública, sino, sobre todo, el establecimiento de una institucionalidad de garantía que, encabezada por una autoridad autónoma, vele por la efectividad de las mismas.

Sin duda, el Perú ha dado pasos importantes para contar con un marco normativo adecuado y coherente. Una muestra de ello es la promulgación y vigencia de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública,<sup>1</sup> que desarrolla lo dispuesto por la Constitución Política y sirve de parámetro para controlar cualquier medida limitativa a este derecho fundamental.

Esta ley desarrolla el principio de máxima divulgación que rige la actuación de la administración estatal, el cual obliga a adoptar todas las medidas que garanticen y promuevan la transparencia en el Estado y la entrega de la información que demanden las personas, salvo que las entidades públicas demuestren que la divulgación de la información afecta bienes constitucionales o derechos fundamentales protegidos por el régimen de excepciones establecido legalmente.<sup>2</sup>

---

1 Cuyo Texto Único Ordenado (TUO) fue aprobado mediante Decreto Supremo N° 043-2003-PCM, publicado el 24 de abril de 2003 en el diario oficial *El Peruano*.

2 Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Artículo 3.- Principio de publicidad: "Todas las actividades y disposiciones de las entidades comprendidas en

Del igual manera, la ley reafirma los elementos básicos sobre el ejercicio del derecho de acceso a la información pública: la falta de «expresión de causa» en el pedido, la titularidad universal del derecho, los sujetos obligados, la posesión como criterio que determina la divulgación de la información, entre otros.

Conscientes de la trascendencia de dicha norma y transcurridos dos años de su vigencia, nuestra institución elaboró el Informe Defensorial N° 96, «Balance a dos años de la vigencia de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública 2003-2004», en el que se supervisó su implementación a partir de los casos e intervenciones efectuadas a nivel nacional durante dicho periodo.

El objetivo de esta investigación consistió en evaluar los problemas, avances y asuntos pendientes relacionados directamente con la efectividad del principio de máxima divulgación, a fin de que las autoridades competentes introduzcan los correctivos necesarios para erradicar las manifestaciones de la cultura del secreto.

Una de las principales conclusiones de este informe defensorial es que el TUO de la Ley N° 27806 y su reglamento constituyeron un avance significativo, aunque no suficiente para asegurar niveles óptimos de transparencia en las entidades públicas.

La mencionada supervisión detectó los siguientes problemas:

- El 55.43% de las quejas recibidas por la Defensoría del Pueblo, a nivel nacional, estuvieron motivadas por el incumplimiento de las entidades públicas de entregar información en el plazo de 7 días hábiles<sup>3</sup> después de recibida la solicitud.

---

la presente Ley están sometidas al principio de publicidad. Los funcionarios responsables de brindar la 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 esta 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. [...]”

3 Plazo establecido en el literal b) del artículo 11° del TUO de la Ley N° 27806.

- En el 15.11% de quejas atendidas, la administración pública omitió dar respuesta a las solicitudes presentadas por los ciudadanos o se negó a entregar información.
- Se advirtió la falta de designación de funcionarios responsables de atender los pedidos de información pública, así como el nombramiento de personas que no estaban en posibilidades de desempeñar cabalmente las funciones que demanda el cargo.
- Se detectó la ausencia en las instituciones obligadas de procedimientos rápidos y poco formales para el acceso oportuno a la información.
- Otro elemento a destacar fue la inexistencia en las instituciones obligadas de una organización adecuada que facilite el acceso a la información en forma directa e inmediata en los horarios de oficina.
- Se evidenciaron limitaciones al derecho de acceso a la información pública por parte de las entidades públicas derivados del cobro de costos ilegales, la incorrecta interpretación y aplicación del régimen de excepciones, así como la exigencia de requisitos no previstos por la Ley N° 27806.

Para hacer frente a la problemática indicada, el Estado peruano desplegó un conjunto de esfuerzos entre los cuales destacamos los siguientes:

1.- Se desarrolló, a nivel infralegal, la obligación de las entidades públicas de poner a disposición en los portales de transparencia aquella información que las entidades obligadas producen o poseen. De esta manera, para garantizar el cumplimiento de las obligaciones en materia de transparencia activa, se aprobó la Directiva N° 004-2008-PCM/SGP,<sup>4</sup> estableciendo los lineamientos para la uniformización del contenido de los Portales de Transparencia en las entidades públicas a nivel nacional.

Posteriormente, frente a la necesidad de mayor uniformidad en la publicación de la información se promulgó el Decreto Supremo N° 063-2010-PCM, que dispuso la implementación del Portal de Transparencia Estándar en las entidades de la administración pública.

---

4 Del 2 de diciembre de 2008, aprobada por Resolución Ministerial N° 398-2008-PCM.

La innovación de esta herramienta consistió en la aplicación de formatos estándares bajo los cuales cada entidad debe registrar y actualizar la información de su gestión. Asimismo, el Portal de Transparencia Estándar se presenta en una versión amigable con definiciones expresadas en un lenguaje claro y sencillo para un mejor entendimiento de la ciudadanía en general.

Poco después, se aprobó la Directiva N° 001-2010-PCM/SGP,<sup>5</sup> que contiene los lineamientos para la implementación del Portal de Transparencia Estándar en las entidades de la administración pública.

2.- La sistematización y evaluación de la atención de solicitudes de acceso a la información pública contribuye a identificar aquellas afectaciones al ejercicio del derecho fundamental y las manifestaciones de la cultura del secreto en la administración pública. Atendiendo a ello, desde el año 2005, la Presidencia del Consejo de Ministros elabora un Informe Anual que da cuenta de los pedidos de información atendidos y no atendidos. Este informe es remitido al Congreso de la República.<sup>6</sup>

Asimismo, con la finalidad de unificar criterios y facilitar la sistematización de información que remiten los sujetos obligados a la PCM, se emitió la Directiva N° 003-2009-PCM/SGP,<sup>7</sup> que establece lineamientos para el reporte de solicitudes de acceso a la información. En esa línea, en diciembre de 2012, la Secretaría de Coordinación de la PCM elaboró el Manual para el adecuado reporte de solicitudes de acceso a la información pública, que busca explicar de manera didáctica los alcances de la directiva antes mencionada.<sup>8</sup>

3.- Un aspecto de especial relevancia es que los procedimientos deben ser llevados a cabo de forma eficiente, moderna y transparente. Ello implica que las entidades públicas brinden información clara, completa, oportuna y precisa sobre los servicios que prestan, así como que apunten a una mejora continua de la calidad en la atención a la ciudadanía.

---

5 Del 24 de junio de 2010, aprobada por Resolución Ministerial N° 200-2010-PCM.

6 De conformidad con el artículo 22° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

7 Del 9 de julio de 2009, aprobada por Resolución Ministerial N° 301-2009-PCM.

8 Disponible en: [http://sc.pcm.gob.pe/web/images/stories/manual\\_para\\_el\\_Adecuado.pdf](http://sc.pcm.gob.pe/web/images/stories/manual_para_el_Adecuado.pdf)



Teniendo en cuenta ello, la Secretaría de Gestión Pública de la PCM diseñó el Manual para Mejorar la Atención a la Ciudadanía,<sup>9</sup> que establece estándares de calidad en materia de acceso a la información, a partir de factores relacionados con el cumplimiento de las obligaciones mínimas, la calidad de información y la obligación de contar con un responsable de velar por el acceso a la información.

4.- Otro hito importante ha sido la revisión, mejora y actualización del marco normativo vigente. Para ello se conformó un Grupo de Trabajo de Revisión de la Normatividad sobre Transparencia y Acceso a la Información Pública con el objetivo de elaborar una propuesta de modificación normativa que fortalezca las obligaciones existentes.

Esta propuesta se materializó con la publicación del Decreto Supremo N° 070-2013-PCM<sup>10</sup> que modifica el Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública,<sup>11</sup> que ha contribuido a precisar un conjunto de obligaciones para los funcionarios responsables y poseedores de información pública.

A partir de estas modificaciones reglamentarias, la máxima autoridad de cada sujeto obligado debe cumplir con implementar un registro de solicitudes de acceso, establecer procedimientos para la reconstrucción de información afectada por extravío, destrucción o modificaciones indebidas, así como asignar recursos humanos, tecnológicos y presupuestarios para atender adecuadamente las solicitudes de información pública.

5.- El marco normativo en materia de transparencia y acceso a la información pública tiene que encontrar respaldo en una política de Estado clara y definida. Es decir, las obligaciones en materia de transparencia deben sustentarse en una visión, principios y lineamientos, los cuales orientan de manera general la actuación de las entidades públicas.

De esta forma, el Decreto Supremo N° 057- 2008-PCM asignó a la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros diferentes funciones, como la de proponer normas y aprobar directivas en materia de funcionamiento y organización del Estado, ética y transparencia, así

---

9 Del 19 de junio de 2013, aprobado por Resolución Ministerial N° 156-2013-PCM.

10 Publicado el 14 de junio de 2013.

11 Aprobado con Decreto Supremo N° 072-2003-PCM.

como las de formular, coordinar, supervisar y evaluar las políticas de acceso a la información pública, fomento de la ética en la función pública, la transparencia y la vigilancia ciudadana.<sup>12</sup>

A partir de ello, se aprobó la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021,<sup>13</sup> la cual se encuentra a cargo de la propia Secretaría de Gestión Pública de la PCM<sup>14</sup> y tiene entre sus objetivos específicos asegurar la transparencia, la participación, la vigilancia y la colaboración ciudadana en el debate de las políticas públicas y en la expresión de opinión sobre la calidad de los servicios públicos y el desempeño de las entidades.

Para alcanzar dichos objetivos, se aprobó el Plan de Implementación de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública 2013-2016,<sup>15</sup> el cual establece acciones para perfeccionar y difundir el marco institucional en materia de transparencia y acceso a la información pública, diseñar la base normativa para contar con una política de datos abiertos del Estado y, reformular el marco normativo para promover la participación ciudadana en política y gestión pública.

6.- Así como es importante el establecimiento de un marco normativo y una política pública, estos aspectos deben ser articulados por mecanismos institucionales garantes de la organización y actuación transparente de las entidades públicas, a nivel nacional, así como del ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información pública.

Sobre este aspecto, resalta la aprobación del Plan de Acción de Gobierno Abierto del Perú mediante Resolución Ministerial N° 085-2012-PCM, que estableció compromisos concretos para mejorar los niveles de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Entre estos compromisos destaca evaluar la creación de una institución autónoma y especializada que garantice la protección del derecho de acceso a la información pública.

---

12 Publicado el 15 de agosto de 2008.

13 Del 9 de Enero de 2013, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2013-PCM.

14 Decreto Supremo N° 004-2013-PCM que aprueba La Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, artículo 3°.- Rol de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros.

La Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de Gestión Pública, en su calidad de rector del proceso de Modernización de la Gestión Pública y en coordinación con otras entidades cuando por la materia a desarrollar ello sea necesario, tendrá a su cargo la articulación, seguimiento y evaluación de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública.

15 Del 16 de mayo de 2013, aprobado por Resolución Ministerial N° 125-2013-PCM.

También debemos destacar la aprobación del Decreto Supremo N° 003-2013-PCM,<sup>16</sup> mediante el cual se creó una Comisión Multisectorial de naturaleza permanente, cuyo objetivo es realizar acciones de seguimiento al Plan de Acción de Gobierno Abierto. Integran esta comisión representantes del Poder Ejecutivo y de la sociedad civil, en la que la Contraloría General de la República y la Defensoría del Pueblo participan en calidad de observadoras.

Posteriormente, en setiembre de 2013 se publicó el Reporte de Cumplimiento que da cuenta de los avances en los compromisos asumidos por el Estado peruano y de las acciones de implementación del Plan de Acción de Gobierno Abierto, a fin de recoger las sugerencias del público en general.

En ese sentido, un conjunto de esfuerzos y acciones a nivel gubernamental han contribuido a organizar de mejor manera la atención de solicitudes de acceso a la información pública y aumentar sus obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información pública.

No obstante los avances identificados, la Defensoría del Pueblo advierte la necesidad de generar consensos para que opere una reforma del modelo institucional de garantía de la transparencia y del derecho de acceso a la información pública.

A lo largo de la década de vigencia de la normativa sobre la materia, la ciudadanía sigue presentando quejas ante la Defensoría del Pueblo, básicamente dando cuenta de la misma problemática: incumplimiento del plazo para entregar información, la exigencia de cobros ilegales o arbitrarios, la negativa de entrega de información por excepciones no contempladas en la ley, entre otros aspectos.

Es en este contexto que decidimos elaborar un anteproyecto de ley para la creación de una Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información, en su modalidad de Organismo Técnico Especializado, el cual fue remitido a la Presidencia del Consejo de Ministros el 9 de noviembre de 2012, mediante Oficio N° 1359-2012-DP.

La propuesta de Autoridad Nacional se elaboró tomando como referencia a la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública,

---

16 Publicado el 6 de enero de 2013.

la opinión de expertos en la materia, así como los logros y avances de las instituciones garantes de este derecho fundamental en el mundo.<sup>17</sup>

Esta Autoridad Nacional tendría el encargo de resolver controversias en sede administrativa, establecer criterios vinculantes, fiscalizar y sancionar los incumplimientos a la normativa sobre transparencia y acceso a la información pública.

Actualmente, la creación de una autoridad de estas características se está discutiendo en el seno de la Comisión de Gobierno Abierto. Este debate tiene como finalidad alcanzar el consenso sobre la importancia de esta autoridad y su desarrollo institucional.

Por ello, la Defensoría del Pueblo, atendiendo a su mandato constitucional<sup>18</sup> y a su experiencia en la materia,<sup>19</sup> ha considerado pertinente realizar un segundo balance acerca de la situación de la transparencia y el acceso a la información en nuestro país.

El objetivo de las supervisiones es identificar los problemas que originan las afectaciones al derecho fundamental de acceso a la información pública, así como también aportar mayores elementos que sustenten un cambio institucional que nos permita transitar definitivamente de la cultura del secreto a la cultura de la transparencia.

Un balance acerca del estado de la transparencia y el acceso a la información debe comprender necesariamente a los principales actores vinculados con la materia. A partir de ello, es que se ha supervisado la situación de los funcionarios públicos responsables de la atención de solicitudes de acceso y la administración del portal de transparencia estándar. También se han evaluado las quejas que la ciudadanía ha presentado a la Defensoría del Pueblo por vulneración de la normativa de transparencia y acceso a la información.

---

17 Principalmente, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública de México y el Consejo para la Transparencia de Chile.

18 Constitución Política del Perú, artículo 162. Corresponde a la Defensoría del Pueblo defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad; y supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía. El Defensor del Pueblo presenta informe al Congreso una vez al año, y cada vez que éste lo solicita. Tiene iniciativa en la formación de las leyes. Puede proponer las medidas que faciliten el mejor cumplimiento de sus funciones.

19 En efecto, la Defensoría del Pueblo, desde el inicio de sus funciones en 1996, realiza diversas labores de investigación, atención de quejas, supervisión, difusión y promoción con la finalidad de que los ciudadanos y ciudadanas conozcan y ejerzan debidamente su derecho de acceso a la información pública.

Finalmente, se ha examinado las sentencias emitidas en los procesos de habeas data, mecanismo constitucional de tutela del derecho fundamental de acceso a la información pública.

Estos elementos tienen un gran impacto en la promoción de la transparencia y en el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información. Asimismo, responden a una visión integral y estratégica, que ha sido construida atendiendo a la experiencia de la Defensoría del Pueblo en la atendiendo quejas, las supervisión de la administración estatal y su activa participación en la Red de Transparencia y Acceso a la Información.

Al respecto, el primer capítulo del presente informe desarrolla la supervisión realizada a funcionarios de los 19 ministerios del Estado y de las 43 municipalidades distritales de Lima Metropolitana, encargados de atender las solicitudes de acceso a la información pública y de administrar e implementar los Portales de Transparencia Estándar. A partir de ello, se ha obtenido un panorama general del perfil de dichos funcionarios, las condiciones en las que se desempeñan y, sobre cómo cumplen con sus obligaciones.

El segundo capítulo analiza la evolución y el origen del número de quejas que la ciudadanía ha presentando a nuestra institución frente a vulneraciones al derecho de acceso a la información pública desde la fecha en que entró en vigencia la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública hasta diciembre de 2012, con el objetivo de identificar las afectaciones al derecho fundamental de acceso a la información pública en las que incurren los sujetos obligados por la normativa.

El tercer capítulo abarca el estudio y la sistematización de todas las sentencias que pusieron fin a los procesos de habeas data desde enero de 2007 hasta marzo de 2013. Esta revisión ha permitido identificar los principales aspectos del mecanismo judicial de protección del derecho de acceso a la información pública, como la duración del proceso, su evolución jurisprudencial en los últimos años y su utilidad para la ciudadanía.

Las supervisiones realizadas ponen en evidencia la necesidad de un cambio institucional que permita erradicar a la cultura del secreto de la administración pública nacional y que la ciudadanía pueda, finalmente, disfrutar de los beneficios de la transparencia y del acceso a la información.

Este segundo balance se ha realizado a diez años de la vigencia de la Ley N° 27806, Ley de transparencia y acceso a la información pública, y después de ocho años del último informe defensorial sobre la materia.

## **CAPÍTULO I**

### **SUPERVISIÓN A LOS FUNCIONARIOS RESPONSABLES DE ATENDER LAS SOLICITUDES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y DE ADMINISTRAR LOS PORTALES DE TRANSPARENCIA ESTÁNDAR**

La atención de solicitudes de acceso a la información pública y la implementación de Portales de Transparencia Estándar (PTE) contribuyen a fortalecer la relación entre las entidades públicas y la ciudadanía en la visión de un Estado moderno al servicio de las personas.<sup>1</sup> La regulación de estos servicios se encuentra en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (TUO de la Ley), que responde a la necesidad de garantizar el derecho fundamental de acceso a la información pública y el principio de máxima divulgación.

Tanto la atención efectiva de las solicitudes de acceso como la administración e implementación de los PTE requieren de funcionarios que cumplan con el perfil apropiado, que las entidades públicas se organicen a través de directivas internas y que la gestión de los sujetos obligados se articule en función del principio de máxima publicidad.

Sin embargo, en la actualidad no se cuenta con los perfiles básicos del Funcionario Responsable de Acceso a la Información (FRAI) y del Funcionario Responsable del Portal de Transparencia Estándar (RPT). Tampoco se han estandarizado las condiciones mínimas en las que ambos funcionarios puedan cumplir con sus obligaciones. Esta situación coincide con lo expresado en el Plan de Acción de Gobierno Abierto Perú 2012-2013, que ha asumido el compromiso de establecer perfiles para los responsables de los servicios mencionados.<sup>2</sup>

Para obtener un panorama del perfil de los FRAI y los RPT, de las condiciones en las que se desempeñan y la manera en que cumplen sus

---

1 Fundamentos de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública aprobada por Decreto Supremo N°004-2013-PCM.

2 El Plan de Acción de Gobierno Abierto Perú 2012-2013, aprobado por Resolución Ministerial N° 085-2012-PCM, estableció como compromiso en lo relativo a las mejoras de los niveles de transparencia y acceso a la información pública el establecimiento de perfiles para funcionarios responsables de acceso a información, así como para los funcionarios responsables de la atención al público, para mejorar la calidad de la atención y el acceso a información directa.

obligaciones, se entrevistó a dichos funcionarios en los 19 ministerios<sup>3</sup> y en las 43 municipalidades distritales de Lima Metropolitana.<sup>4</sup>

La supervisión se definió considerando dos criterios: nivel de gobierno de la entidad y el tipo de responsable según sus obligaciones. De este modo, el primer criterio distingue entre entidades de carácter nacional, como es el caso de los ministerios, así como entidades de carácter local, como las municipalidades distritales de Lima Metropolitana. El segundo criterio distingue las obligaciones de los encargados de atender las solicitudes de acceso a la información pública de aquellos que administran los PTE.

Entre los meses de abril y junio de 2013 se coordinaron entrevistas con todos los FRAI y los RPT de las mencionadas entidades. Se pudo realizar 122 entrevistas,<sup>5</sup> de las cuales 60 corresponden a los FRAI de los 19 ministerios<sup>6</sup> y 41 a los funcionarios de las municipalidades distritales de Lima Metropolitana. Las 62 entrevistas restantes corresponden a los RPT de 19 ministerios y 43 municipalidades distritales de la capital.

El diagnóstico se centra en los perfiles de los FRAI y los RPT, es decir, constituye un acercamiento a la situación laboral, la experiencia, los conocimientos, el personal de apoyo y los recursos con los que cuentan. Cabe señalar que en el supuesto de los RPT, se consideró la unidad orgánica a la que pertenecen y su vinculación con la administración de PTE.

---

3 Esta cantidad considera a: la Presidencia del Consejo de Ministros y los ministerios de Relaciones Exteriores, de Defensa, de Economía y Finanzas, del Interior, de Justicia, de Educación, de Salud, de Agricultura, Trabajo y Promoción del Empleo, de la Producción, de Comercio Exterior y Turismo, de Energía y Minas, de Transportes y Comunicaciones, de Vivienda, Construcción y Saneamiento, de la Mujer y Desarrollo Social, del Ambiente, de Cultura y de Desarrollo e Inclusión Social.

4 Se comprende a la Municipalidad Metropolitana de Lima, y a las municipalidades distritales de Ancón, Ate, Barranco, Breña, Carabayllo, Cieneguilla, Comas, Chaclacayo, Chosica, Chorrillos, El Agustino, Independencia, Jesús María, La Molina, La Victoria, Lince, Los Olivos, Lurín, Magdalena del Mar, Miraflores, Pachacamac, Pucusana, Pueblo Libre, Puente Piedra, Punta Hermosa, Punta Negra, Rímac, San Bartolo, San Borja, San Isidro, San Juan de Lurigancho, San Juan de Miraflores, San Luis, San Martín de Porres, San Miguel, Santa Anita, Santa María del Mar, Santa Rosa, Santiago de Surco, Surquillo, Villa El Salvador y Villa María del Triunfo.

5 Es decir, el 98.4% de la meta planteada. No se logró entrevistas al Responsable de Acceso a la Información Pública de las municipalidades distritales de Santa Anita y de San Juan de Lurigancho.

6 Cabe indicar que en el caso del Ministerio de Salud, conforme la Resolución Ministerial N° 825-2005/MINSA que aprueba la Directiva que establece el procedimiento de atención de solicitudes sobre acceso a la información pública cuentan con un sistema de atención de solicitudes, en el que existe un FRAI en cada una de las diferentes unidades u órganos desconcentrados de este Ministerio. Por ello, entrevistamos a los funcionarios de la Defensoría de la Salud y Transparencia, órgano responsable de evaluar el funcionamiento de este sistema y el cumplimiento de las normas de transparencia y acceso a la información pública en el Ministerio.



La evaluación también se orienta a conocer si existen procedimientos para el cumplimiento de sus obligaciones. Es decir, cómo se organiza la atención de las solicitudes de acceso a la información y la elaboración y actualización de los PTE, así como las dificultades que afrontan ambos funcionarios.

Finalmente, esta supervisión se complementa con una indagación sobre la aplicación del régimen de excepciones al derecho de acceso a la información que establece el TUO de la Ley, la solución de las impugnaciones ante la denegatoria de las solicitudes y si el incumplimiento de las obligaciones generó la imposición de sanciones o no.

## **1. FUNCIONARIO RESPONSABLE DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA (FRAI)**

El TUO de la Ley establece que toda entidad pública debe contar con un funcionario responsable de la atención de las solicitudes de acceso a la información.<sup>7</sup> Para el cumplimiento de esta obligación es necesario que el responsable requiera la información solicitada al área de la entidad que la haya creado, obtenido o que la tenga en su posesión o control. Asimismo, debe poner a disposición del solicitante la liquidación de costos de reproducción y, después de su cancelación, proceder a la entrega de la información.<sup>8</sup>

Otra de las obligaciones a cargo del FRAI es que —ante la negativa total o parcial de una solicitud de acceso— debe comunicar por escrito dicho negativa al solicitante, motivando las razones que sustentan la aplicación de alguna excepción al ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información. También es competencia del FRAI recibir el recurso de apelación interpuesto contra la denegatoria total o parcial del pedido de acceso, elevándolo al superior jerárquico.

Los FRAI deben depender de la máxima autoridad administrativa de la entidad, a la que proponen mejoras a los procedimientos internos

---

7 Decreto Supremo N° 070-2013-PCM, que modifica el Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por Decreto Supremo N° 072-2003. Artículo 5. Las obligaciones del funcionario responsable de entregar la información, son las siguientes: a) Atender las solicitudes de acceso a la información dentro de los plazos establecidos por la Ley.

8 Las obligaciones de los FRAI se encuentran reguladas en el artículo 5 del Decreto Supremo N° 072-2012-PCM, Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, modificado por el Decreto Supremo N° 070-2013.

relacionados con la gestión de las solicitudes de acceso. Para salvaguardar su correcto desempeño se establece que no pueden ser sancionados, cambiados en el ejercicio de su función, ni desvinculados de la entidad a causa del correcto cumplimiento de la normativa de transparencia y acceso a la información pública.<sup>9</sup>

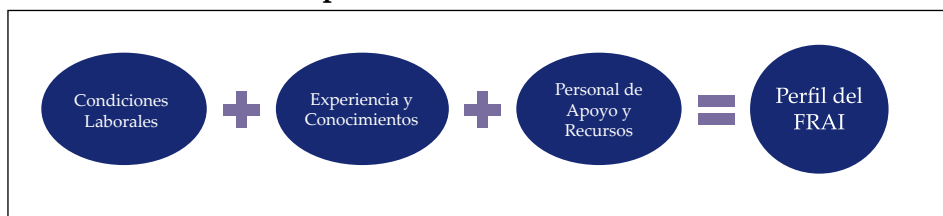
Para el cumplimiento de estas obligaciones resulta indispensable que los FRAI tengan un perfil adecuado, que las entidades tengan una regulación interna que organice los procedimientos para la atención de las solicitudes y que existan los mecanismos que aseguren el cumplimiento de las normas en la materia. A continuación se desarrollan estos aspectos.

### 1.1. Perfil del Funcionario Responsable de Acceso a la Información

La indagación y el posterior análisis del perfil es el primer paso para un correcto diagnóstico de la situación de los FRAI en las entidades públicas. Identificar sus características y describir las condiciones en las que ejerce sus funciones permite construir una línea base sobre el desempeño en el cargo.

El análisis comprende la evaluación de sus condiciones laborales, las competencias necesarias para el ejercicio del cargo y los recursos con los que cuenta para atender prioritaria y adecuadamente las solicitudes de acceso a la información pública.

**Gráfico N° 1**  
**Componentes del Perfil del FRAI**



Elaboración: Defensoría del Pueblo

<sup>9</sup> Las reglas para una adecuada actuación de los FRAI se encuentran contenidas en el artículo 5-A incorporado por el Decreto Supremo N° 070-2013-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.

### **1.1.1. Condiciones laborales de los Funcionarios Responsables de Acceso a la Información Pública**

Para evaluar las condiciones laborales de los FRAI se ha tomado en cuenta dos variables: a) el régimen laboral o la modalidad contractual a la cual está sujeto este servidor público y b) la exclusividad en el desempeño de las funciones.

La supervisión realizada permite advertir que son dos las modalidades de contratación de los FRAI: el régimen regulado por el Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público (Decreto Legislativo N° 276), y el Decreto Legislativo N° 1057, que regula el Régimen Especial de Contratación Administrativa del Servicios (CAS).

Ambos regímenes de contratación están relacionados con la estabilidad laboral de los FRAI y este aspecto tiene una implicancia directa en la manera cómo el funcionario público asume su función. La pertenencia a un determinado régimen laboral es un factor que puede generar mayor o menor confianza y seguridad para el desempeño de sus labores.<sup>10</sup>

En la supervisión se advierte que 9 de los 19 FRAI de ministerios (47%) están contratados bajo el régimen CAS,<sup>11</sup> 5 de ellos (26%) están bajo el Decreto Legislativo N° 276<sup>12</sup> y 5 FRAI (26%) se encuentran en otra modalidad de contratación.<sup>13</sup>

---

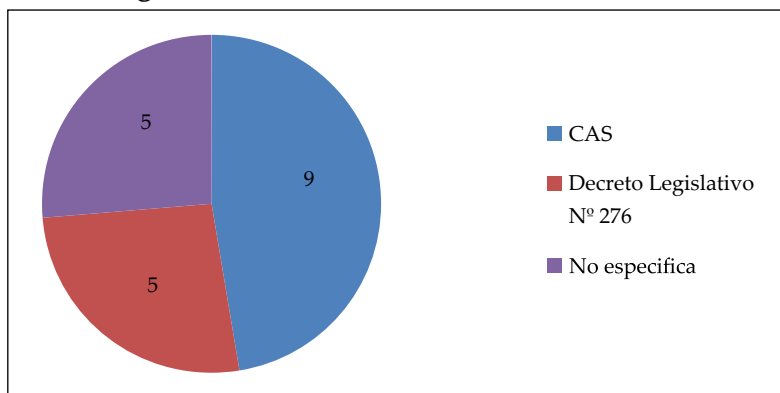
10 Los servidores públicos que se encuentran bajo en el régimen laboral regulado por el Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, cuenta con estabilidad laboral y beneficios como el pago proporcional por jornada extraordinaria, la asignación por cumplir 25 o 30 años de servicios. No sucede igual con los servidores públicos vinculados bajo el régimen establecido en el Decreto Legislativo N° 1057, que regula el régimen especial de la contratación administrativa de servicio, que se caracteriza por establecer un contrato administrativo de servicios celebrado a un plazo determinado, sujeto a renovación. Este contrato comprende únicamente un máximo de 48 horas de prestación de servicios a la semana, descanso de 24 horas continuas por semana, descanso de 15 días calendarios continuos por año cumplido y afiliación al régimen contributivo que administra EsSalud.

11 Estos FRAI pertenecen a los siguientes ministerios: Agricultura, Cultura Defensa, Justicia y Derechos Humanos, Producción, Relaciones Exteriores, Transporte y Comunicaciones, Vivienda, Construcción y Saneamiento y, finalmente, Interior.

12 Estos FRAI pertenecen a los siguiente ministerios: Comercio Exterior y Turismo, Educación, Mujer y Poblaciones Vulnerables, Trabajo y Promoción del Empleo y, por último, Ambiente.

13 Cabe precisar que de los 5 FRAI que se encuentran en la categoría "otros", el FRAI del Ministerio de Relaciones Exteriores se encuentra bajo el régimen especial diplomático. En el caso del Ministerio de Salud, debido al sistema desconcentrado de atención de solicitudes de acceso existen varios FRAI que se encuentran en diferentes regímenes laborales. Los 3 FRAI restantes se encuentran contratados mediante el Fondo de Apoyo Gerencial. Estos FRAI laboran en los siguientes ministerios: Desarrollo e Inclusión Social, Economía y Finanzas y la Presidencia del Consejo Ministros.

**Gráfico N° 2**  
**Régimen Laboral de los FRAI de ministerios**

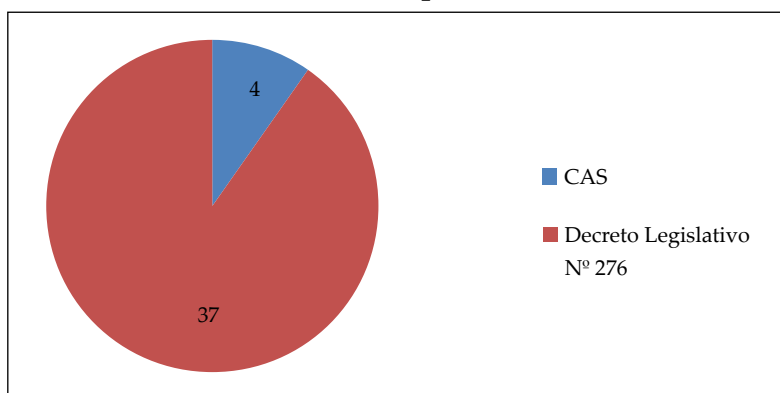


Fuente: Supervisión a los FRAI de ministerios y municipalidades distritales de Lima Metropolitana 2013.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

El panorama es diferente para los FRAI de municipalidades distritales de Lima Metropolitana: 37 de los 41 (90.2%) se encuentran vinculados a la entidad bajo el imperio del Decreto Legislativo N° 276, mientras que 4 de ellos (4%) están contratados en el régimen CAS.

**Gráfico N° 3**  
**Régimen laboral de los FRAI de las municipalidades distritales de Lima Metropolitana**



Fuente: Supervisión a FRAI de ministerios y municipalidades distritales de Lima Metropolitana 2013.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Otro aspecto relevante en las condiciones laborales es la exclusividad de los FRAI para la atención de solicitudes de acceso a la información pública. Un funcionario que únicamente se dedica a esta labor está en mejores condiciones para garantizar el ejercicio efectivo del mencionado derecho.

Cabe señalar que el «Manual para Mejorar la Atención a la Ciudadanía en las entidades de la Administración Pública», formulado por la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros,<sup>14</sup> establece estándares de calidad entre los cuales se encuentra el acceso a la información pública.<sup>15</sup> Uno de los elementos que componen este estándar se relaciona con el ejercicio de las labores del FRAI.<sup>16</sup>

El cumplimiento de este aspecto puede clasificarse a un nivel básico si el FRAI comparte este rol con otras funciones,<sup>17</sup> a un nivel medio cuando desarrolla esta función de manera exclusiva<sup>18</sup> y a un nivel avanzado, si el FRAI reporta directamente a la máxima autoridad administrativa y es parte del equipo de la gestión del conocimiento de la entidad.<sup>19</sup>

En la supervisión se aprecia que en 16 de 19 ministerios (84%) la función de responsable de la atención de solicitudes de acceso es una de varias labores que realizan en la entidad, salvo en los ministerios de Defensa y de Relaciones Exteriores, cuyos FRAI afirman dedicarse exclusivamente al cargo.

Por su parte, en las municipalidades distritales de Lima Metropolitana, la totalidad de los FRAI entrevistados (41) realizan otras funciones además de la atención de solicitudes de acceso a la información pública.

---

14 Cabe precisar que este manual fue aprobado por Resolución Ministerial N° 156-2013-PCM, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 19 de junio de 2013.

15 Dicho manual ha establecido los siguientes estándares para una atención de calidad a la ciudadanía: organización interna, conocer a la ciudadanía-cliente de la entidad, accesibilidad para la ciudadanía, infraestructura y seguridad integral, proceso del trámite, personal de atención al público, atención del personal, acceso a la información, medición y satisfacción de la ciudadanía, comunicación, reclamos y sugerencias.

16 Dichos elementos son: acceso a la información, calidad de la información y responsable de acceso a la información.

17 El nivel básico se refiere a aquellas entidades públicas que están en proceso o han alcanzado un nivel de desarrollo mínimo para brindar un buen servicio a la ciudadanía.

18 El nivel intermedio se refiere a aquellas entidades públicas que han desarrollado algún proceso de mejoramiento del servicio de atención a la ciudadanía.

19 El nivel avanzado se refiere a aquellas entidades que han desarrollado algún proceso de mejoramiento del servicio de atención a la ciudadanía, que resulta no solo innovador, sino que también hace uso intensivo de las tecnologías de información y comunicación.

En suma, puede afirmarse válidamente sobre las condiciones laborales: que los FRAI de las municipalidades distritales de Lima Metropolitana tienen un régimen de empleo (Decreto Legislativo N° 276) que es más estable que el régimen de los FRAI de ministerios (CAS).

Por otro lado, la mayoría de los FRAI de ministerios (89%) y la totalidad de los FRAI de municipalidades distritales de Lima Metropolitana no desarrollan su función de manera exclusiva, por lo que, según el «Manual para Mejorar la Atención a la Ciudadanía», ambos funcionarios se encuentran en un nivel básico.

Para mejorar las condiciones laborales de los FRAI recomendamos a la máxima autoridad de las entidades públicas supervisadas que, en atención al artículo 3° del Decreto Supremo N° 072- 2003-PCM, Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Reglamento de la Ley), doten progresivamente de estabilidad laboral y de exclusividad en el ejercicio de sus funciones a los FRAI conforme al Manual para Mejorar la Atención a la Ciudadanía.

### **1.1.2. Experiencia y capacitación de los Funcionarios Responsables de Acceso a la Información Pública**

En general, se puede sostener que mientras mayor sea el tiempo en que en un FRAI desempeñe labores de transparencia y acceso a la información pública, mayor será el conocimiento práctico que acumule en la materia. Adicionalmente a la experiencia previa en el cumplimiento de sus funciones, también es imprescindible que sean capacitados de manera constante por la entidad en la que laboran.

Es decir, si los FRAI de las entidades públicas son funcionarios con experiencia en la materia y continuamente son capacitados, estarán en mejores condiciones y contarán con mayores habilidades para solucionar las dificultades que se le presenten para cumplir sus obligaciones.

Sin embargo, ello no obsta a que puedan presentarse situaciones en las que la experiencia y los conocimientos adquiridos en las capacitaciones no sean suficientes para resolver las dificultades. En estos casos será necesario que sean asesorados técnicamente.

Tomando en cuenta estos factores, la supervisión se orientó a conocer el tiempo de experiencia de los FRAI de los ministerios y las municipalidades

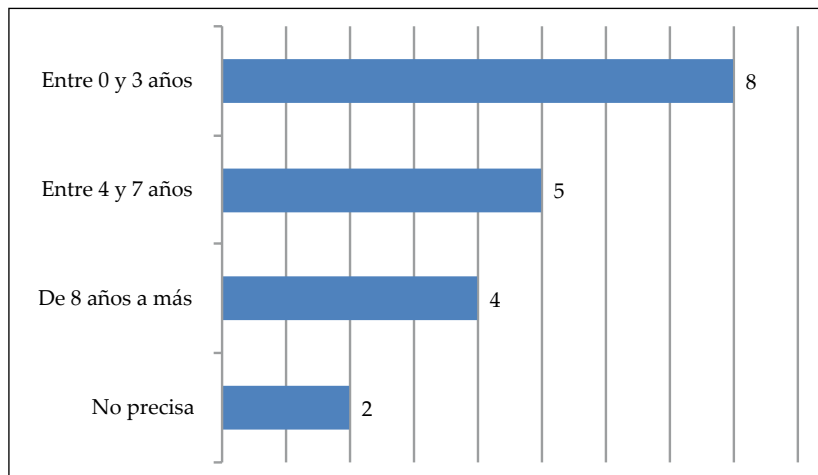
distritales de Lima Metropolitana, así como a indagar por la regularidad en la capacitación y la asesoría técnica.

#### **1.1.2.1. Experiencia en materia de transparencia y acceso a la información pública de los Funcionarios Responsables de Acceso a la Información Pública**

La experiencia se determina a través del tiempo que tiene el funcionario en el ejercicio de las labores encomendadas. Es por ello que para medir este aspecto se utilizó los siguientes intervalos de tiempo: entre 0 y 3 años, entre 4 y 7 años y más de 8 años.

El gráfico N° 4 muestra que la mayoría de los FRAI que laboran en ministerios, es decir 8 de 19 (42%), cuentan con una experiencia entre 0 y 3 años. Una menor cantidad, 5 de 19 entrevistados (26%), señalaron tener entre 4 y 7 años de experiencia y finalmente, 4 de ellos (21%) afirmaron tener experiencia de 8 años a más.<sup>20</sup>

**Gráfico N° 4**  
**Tiempo de experiencia de los FRAI de ministerios**



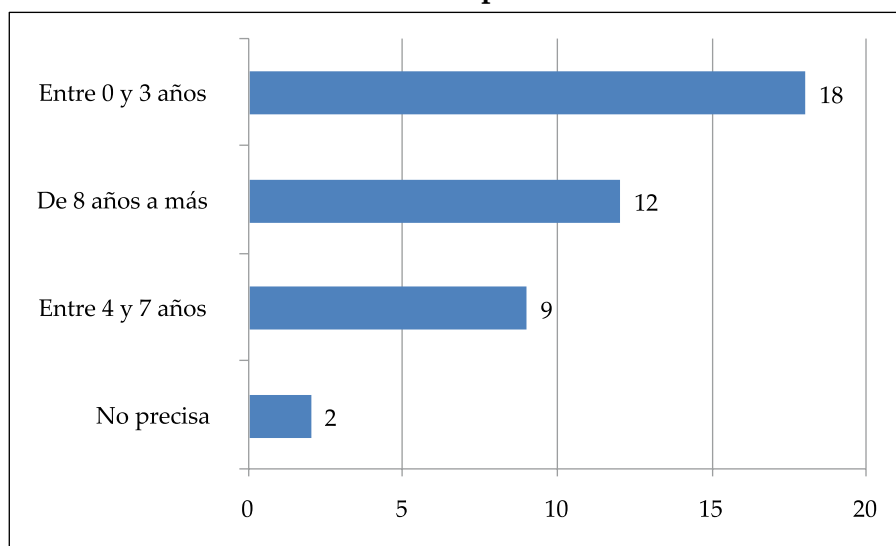
Fuente: Supervisión a FRAI de ministerios y municipalidades distritales de Lima Metropolitana 2013.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

<sup>20</sup> Los FRAI que indicaron tener una experiencia mayor a 8 años en temas de transparencia y acceso a la información pública pertenecen a los siguientes ministerios: Ministerio de Energía y Minas, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento y la Presidencia del Consejo de Ministros.

En cuanto a los FRAI que laboran en municipalidades distritales de Lima Metropolitana se puede señalar, en atención al gráfico N° 5, que 18 de los 41 FRAI (44%) manifestaron tener una experiencia que oscila entre 0 y 3 años. Le siguen 12 FRAI con una experiencia de más de 8 años (29%)<sup>21</sup> y 9 FRAI (22%) que manifiestan contar una experiencia de 4 y 7 años.

**Gráfico N° 5**  
**Tiempo de experiencia de los FRAI municipalidades distritales de Lima Metropolitana**



Fuente: Supervisión a FRAI de ministerios y municipalidades distritales de Lima Metropolitana 2013.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

En resumen, se puede concluir que pese a que existen FRAI con amplia experiencia en la materia, una cantidad importante de FRAI de los ministerios (42%) y de las municipalidades distritales de Lima Metropolitana (44%) tienen una experiencia menor a tres años.

En vista de estos resultados, se recomienda a la máxima autoridad de las entidades supervisadas que, conforme al literal d.2 del artículo 3 del Reglamento de la Ley, aseguren que los profesionales que se desempeñan como FRAI cuenten o desarrollen una amplia experiencia en la materia.

21 Los 12 FRAI que indicaron contar con una experiencia de 8 años a más pertenece a las siguientes municipalidades distritales: Jesús María, La Molina, La Victoria, Magdalena, Miraflores, Pueblo Libre, Rímac, San Bartolo, San Isidro, Surco Surquillo y Municipalidad Metropolitana de Lima.



### **1.1.2.2. Capacitación a los Funcionarios Responsables de Acceso a la Información**

Una condición indispensable para que el FRAI cumpla a cabalidad sus obligaciones es que cuente con conocimientos suficientes, actualizados y especializados en transparencia y acceso a la información pública.<sup>22</sup> Por ello es que en esta supervisión se indaga sobre el contenido de las capacitaciones y el tiempo transcurrido desde la última capacitación recibida.

Las entrevistas realizadas revelan que no todos los FRAI han sido capacitados, 7 de los 19 FRAI de ministerios (37%) indican que no han recibido capacitaciones y en el mismo sentido responden 17 de los 41 FRAI (42%) de las municipalidades distritales de Lima Metropolitana.

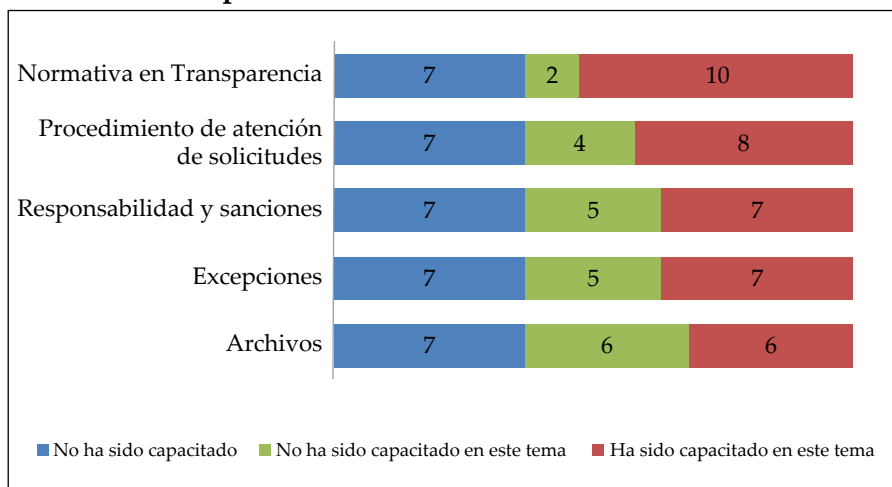
Sobre los FRAI de ministerios que sí han recibido capacitaciones, se advierte que en lo que más han sido capacitados es en la normativa de transparencia y acceso a la información pública y en lo que menos, en el tema de excepciones.

En efecto, se aprecia del gráfico N° 6 que 10 de los 19 FRAI (53%) mencionan que las capacitaciones se enfocaron específicamente en la normativa de transparencia y acceso a la información pública. Una cantidad menor, 8 de ellos (42%), indicaron que fueron capacitados sobre el procedimiento de atención de solicitudes, 7 FRAI (37%) respondieron que este tipo de actividades versaron sobre el régimen de excepciones, responsabilidad y sanciones y 6 de ellos (32%), que recibieron capacitaciones en archivos.

---

22 El Plan de Acción de Perú 2012-2013, aprobado por Resolución Ministerial N° 085-2012-PCM, estableció como compromiso i) en lo Relativo a las Mejoras de los Niveles de Transparencia y Acceso a la Información Pública la capacitación de funcionarios y ciudadanos en distintos componentes de la normatividad de la materia, así como sensibilizarnos en la importancia de garantizar el derecho fundamental de acceso a la información pública.

**Gráfico N° 6**  
**Capacitación de los FRAI de ministerios**



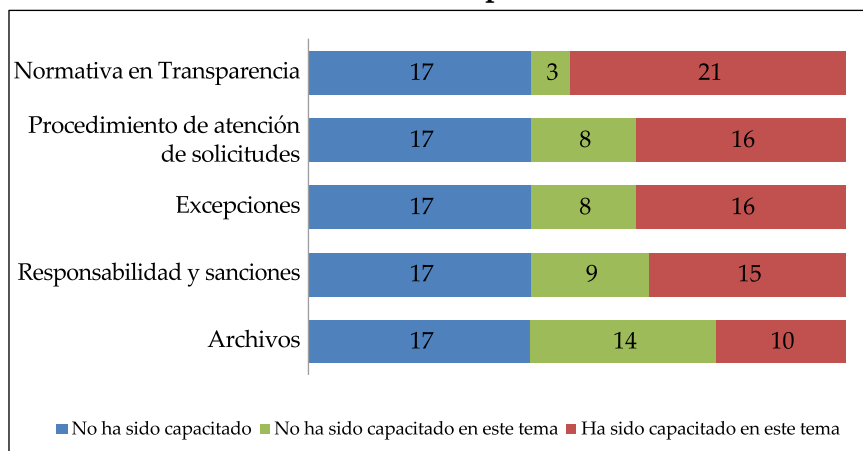
Fuente: Supervisión a FRAI de ministerios y municipalidades distritales de Lima Metropolitana 2013.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Por otro lado, los FRAI de las municipalidades distritales de Lima Metropolitana que han sido capacitados refieren que el tema más tratado fue la normativa de transparencia y acceso a la información pública, mientras que los temas de responsabilidad, sanciones y archivos fueron los menos abordados.

Lo expuesto se evidencia en el gráfico N° 7, pues 21 de los 41 FRAI (51%) de las municipalidades distritales de Lima Metropolitana mencionaron que las capacitaciones trataron sobre la normativa de transparencia y acceso a la información pública. En cambio, 16 (39%) refieren que fueron capacitados sobre el procedimiento de atención de solicitudes y las excepciones establecidas en el TUO de la Ley. En menor medida, 15 FRAI (36%) mencionaron que las actividades se orientaron a estudiar el régimen de responsabilidades y de sanciones. Únicamente 10 (24%) mencionaron al tema de archivos como objeto de la capacitación.

**Gráfico N° 7**  
**Capacitación de los FRAI de municipalidades distritales  
de Lima Metropolitana**



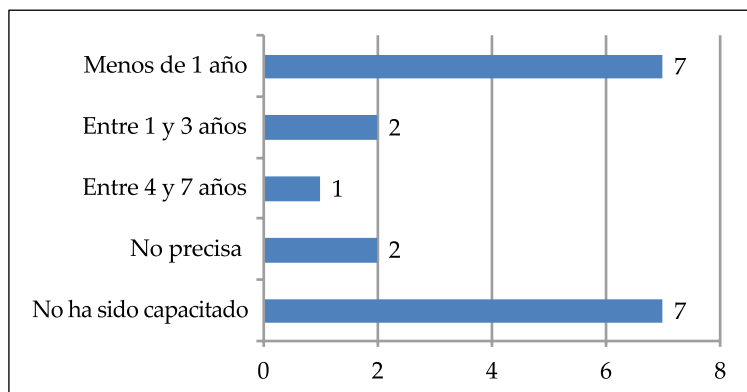
Fuente: Supervisión a FRAI de ministerios y municipalidades distritales de Lima Metropolitana 2013.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Por otro lado, se preguntó a los FRAI sobre la frecuencia de las actividades de capacitación. Al respecto una cantidad significativa de los FRAI de ministerios y de municipalidad distritales de Lima Metropolitana afirman haber sido capacitados en el último año.

Como se aprecia en el gráfico N° 8, 7 de los 19 FRAI de ministerios (37%) indican que las capacitaciones recibidas se realizaron hace menos de un año, 2 FRAI (11%) señalan que estas actividades se llevaron a cabo entre 1 y 3 años atrás y 1 FRAI (5%) respondió que fue capacitado hace 4 y 7 años atrás.

**Gráfico N° 8**  
**Tiempo transcurrido desde la última capacitación de FRAI de ministerios**

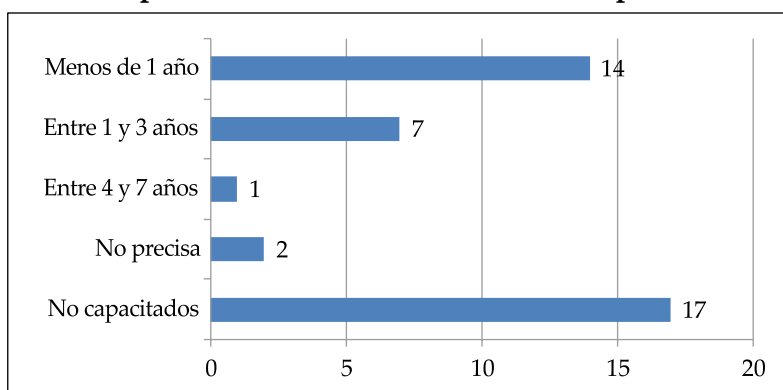


Fuente: Supervisión a FRAI de ministerios y municipalidades distritales de Lima Metropolitana 2013.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

En el gráfico N° 9 se aprecia que 14 de los 41 FRAI de las municipalidades distritales de Lima Metropolitana (34%) fueron capacitados hace menos de un año, 7 (17%) entre 1 y 3 años atrás y 1 (2%) entre 4 y 7 años atrás.

**Gráfico N° 9**  
**Tiempo transcurrido desde la última capacitación de FRAI de municipalidades distritales de Lima Metropolitana**



Fuente: Supervisión a FRAI de ministerios y municipalidades distritales de Lima Metropolitana 2013.

Elaboración: Defensoría del Pueblo

En suma, no todos los FRAI han sido capacitados: 7 de los 19 FRAI de ministerios (37%) indican que no han recibido capacitaciones; mientras 17 de los 41 FRAI (42%) de las municipalidades distritales de Lima Metropolitana se expresan en el mismo sentido.

Por otro lado, los FRAI señalan que el tema más recurrente en las capacitaciones ha sido la normativa general de transparencia y acceso a la información; los temas que menor atención han recibido fueron el régimen jurídico de excepciones, responsabilidad, sanciones y archivos.

En vista de ello, recomendamos a la máxima autoridad de las entidades supervisadas que, conforme al artículo 3° del Reglamento de la Ley, disponga la capacitación periódica a dichos funcionarios. También se sugiere que las capacitaciones incidan en temas más específicos y especializados como el régimen jurídico de excepciones, responsabilidad, sanciones y archivos.

#### **1.1.2.3. Asesoría técnica para los Funcionarios Responsables de Acceso a la Información.**

La asesoría técnica busca resolver problemas sobre asuntos especializados que impiden o dificultan al FRAI cumplir con sus obligaciones.

Únicamente 3 de los 19 FRAI de ministerios (16%) respondieron que si han recibido este tipo de asesoría. Así, la asesoría técnica que recibieron los ministerios de Justicia y Derechos Humanos y Economía y Finanzas fue realizada por la Presidencia de Consejo de Ministros. En el caso del primero, la asesoría la recibió de la Secretaría de Gestión Pública. En el caso del Ministerio de Salud, la asesoría fue obra de la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática.

Esta insuficiencia también se evidencia en las municipalidades distritales de Lima Metropolitana, en las que solo 2 de los 41 funcionarios (5%) han recibido un servicio de asesoría técnica. Uno de estos funcionarios labora en la Municipalidad Distrital de Miraflores y el otro, en la Municipalidad Distrital de San Miguel.

En el primer caso, el Consejo de la Prensa Peruana brindó la asesoría sobre el manejo de la directiva interna de la entidad. La ONG Suma Ciudadana fue la que se encargó de la asesoría para el caso del FRAI de la Municipalidad Distrital de San Miguel.

En síntesis, la asesoría técnica especializada en la materia es mínima en los ministerios (16%) y en las municipalidades distritales de Lima Metropolitana (5%). En ese sentido, se recomienda a la máxima autoridad de las entidades públicas supervisadas que, de conformidad con el literal a del artículo 3 del Reglamento de la Ley, provean a sus FRAI de este tipo de asesoría, a partir de las necesidades que dichos funcionarios identifiquen en el ejercicio de su labor y la temática de las solicitudes de acceso a la información pública.

#### **1.1.2.4. Personal de apoyo y recursos para los Funcionarios Responsables de Acceso la Información Pública**

La labor de los FRAI requiere de personal de apoyo, así como de recursos adecuados y suficientes. Este personal debe colaborar con el FRAI para responder las solicitudes de acceso de forma efectiva y rápida, solucionando las dificultades que se presenten.

También es indispensable que los FRAI dispongan de herramientas tecnológicas, como el registro de solicitudes de acceso a la información que faciliten el trámite, seguimiento y atención de los requerimientos de información.<sup>23</sup>

Por ello, durante las entrevistas realizadas se indagó sobre el apoyo de personal y las herramientas tecnológicas con las que cuentan los FRAI, y si estos aspectos satisfacen o no sus necesidades para responder adecuadamente las solicitudes de acceso a la información.

##### **1.1.2.4.1. Personal de apoyo**

Para recabar a tiempo la información solicitada por las personas y hacer frente a la carga de solicitudes de acceso a la información pública, los FRAI requieren de la colaboración de personal de apoyo, el cual coordina con otras dependencias u oficinas de la entidad la entrega de la información que poseen o su búsqueda en los archivos.

En este contexto, la supervisión busca determinar el número de personas que actualmente apoyan a los FRAI de ministerios y de las municipalidades

---

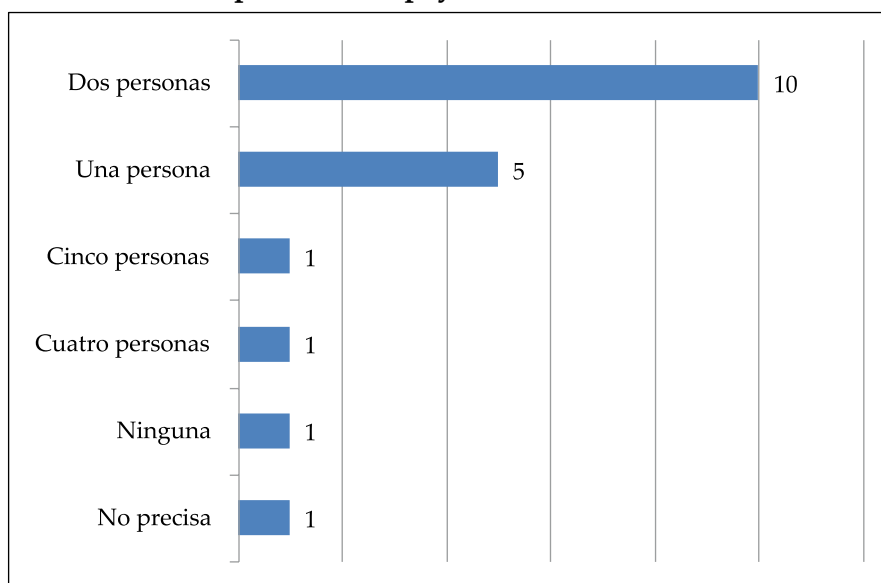
<sup>23</sup> Cabe precisar que conforme al literal d.4 del artículo 3 del Reglamento de la Ley, es una obligación la autoridad máxima de cada entidad implementar el registro de solicitudes de acceso a la información pública.

distritales de Lima Metropolitana en la organización del servicio de atención de solicitudes de acceso a la información pública.

Un primer aspecto a destacar es que casi todos los FRAI entrevistados cuenta con personal de apoyo de su unidad orgánica. En efecto, 17 de los 19 FRAI de ministerios (90%) y 40 de los 41 FRAI de las municipalidades distritales de Lima Metropolitana (98%) refieren que cuentan con dicho personal.

En el caso de los FRAI de ministerios, se aprecia del gráfico N° 10 que de los 19 FRAI entrevistados, 10 (53%) indicaron que dos personas apoyaban el ejercicio de sus funciones, en tanto que 5 (27%) señalaron que cuentan con la ayuda de solo una persona.

**Gráfico N° 10**  
**Número de personal de apoyo de los FRAI de ministerios**



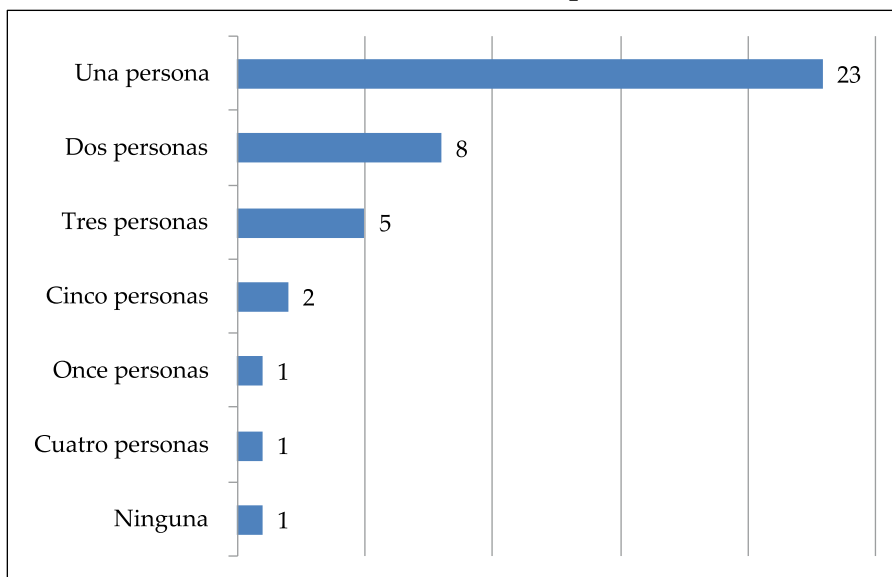
Fuente: Supervisión a FRAI de ministerios y municipalidades distritales de Lima Metropolitana 2013.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Por su parte, en el gráfico N° 11 se observa que la mayoría de los FRAI de municipalidades distritales de Lima Metropolitana, es decir 23 de los 41 (56%) afirman contar con el apoyo de solo una persona y 8 (20%) señalan que son dos las personas de apoyo.

En las 10 municipalidades distritales de Lima Metropolitana (24%) restantes se observa que el número de personal de apoyo, que oscila entre 3 y 12 personas.

**Gráfico N° 11**  
**Número de personal de apoyo de los FRAI de municipalidades distritales de Lima Metropolitana**



Fuente: Supervisión a FRAI de ministerios y municipalidades distritales de Lima Metropolitana 2013.

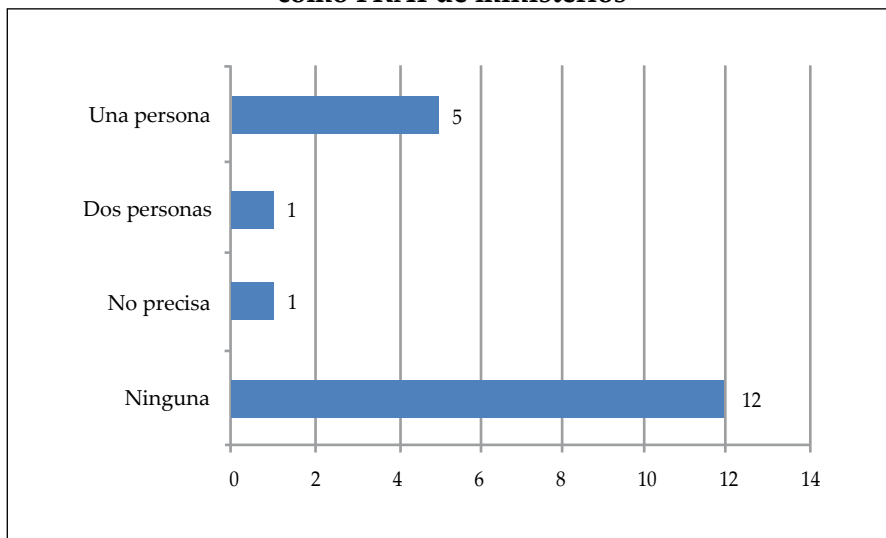
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Otro aspecto evaluado fue si la cantidad de personal de apoyo asignado resulta suficiente para brindar una respuesta efectiva a las solicitudes de acceso a la información pública.

En el caso de los FRAI de ministerios, 6 de los 19 (32%) señalan que requieren más personal de apoyo para el ejercicio de sus funciones. De estos 6 FRAI, 5 (26%) indican que necesitan una persona más y el FRAI restante afirma que necesita dos personas.



**Gráfico N° 12**  
**Número de personas adicionales que requiere para realizar sus labores  
como FRAI de ministerios**



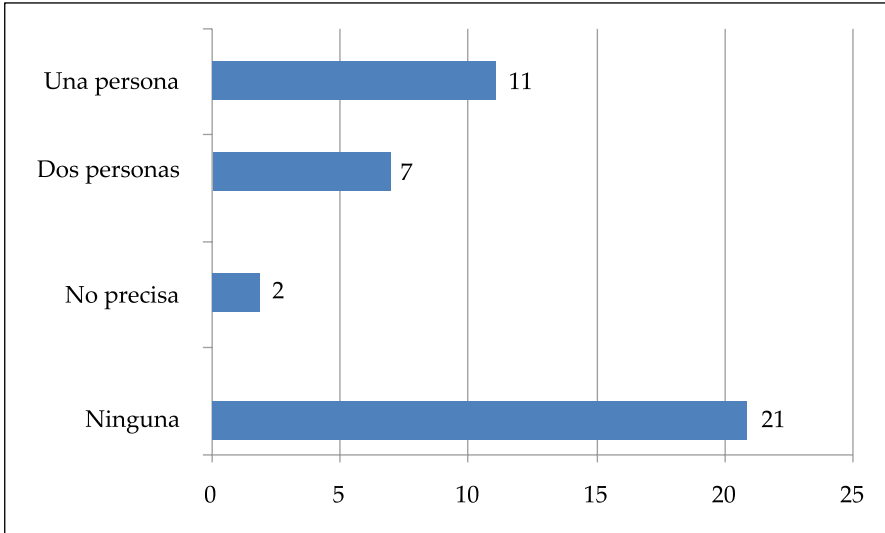
Fuente: Supervisión a FRAI de ministerios y municipalidades distritales de Lima Metropolitana 2013.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Una situación similar se presenta con los FRAI de las municipalidades distritales de Lima Metropolitana, pues 20 de los 41 entrevistados (49%) señalan que necesitan más apoyo. De estos 20 casos, 11 (27%) requieren del apoyo de un servidor adicional, 7 (17%) respondieron que necesitan dos personas y solo 2 (4%) no lo precisan.

**Gráfico N° 13**

**Número de personas adicionales que requiere para realizar sus labores como FRAI de municipalidades distritales de Lima Metropolitana**



Fuente: Supervisión a FRAI de ministerios y municipalidades distritales de Lima Metropolitana 2013.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

En resumen, si bien la mayoría de los FRAI de ministerios (90%) y de las municipalidades distritales de Lima Metropolitana (98%) cuentan con personal de apoyo en el ejercicio de sus funciones, un porcentaje significativo de los FRAI de ministerios (32%) y de las municipalidades distritales (49%) manifiesta que necesita más apoyo.

Dada esta situación, se recomienda a la máxima autoridad de las entidades supervisadas, conforme al literal a del artículo de 3 del Reglamento de la Ley, que asigne el personal de apoyo necesario atendiendo a los requerimientos de los FRAI y a la carga de solicitudes de acceso a la información pública de cada entidad.

#### **1.1.2.4.2. Herramientas tecnológicas**

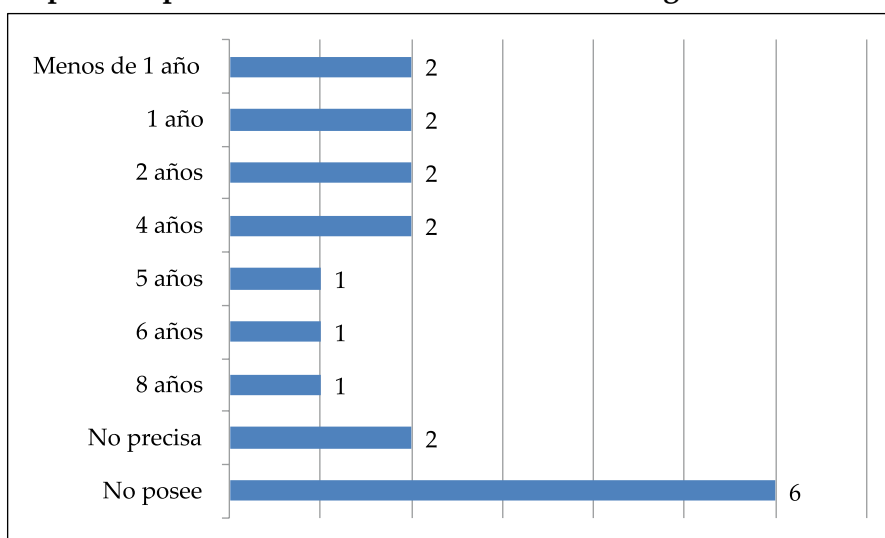
El uso de herramientas tecnológicas para el registro de solicitudes facilita y organiza la entrega de la información. No obstante, son varias las entidades supervisadas que no han implementado este tipo de herramientas.<sup>24</sup>

<sup>24</sup> Decreto Supremo N° 070-2013-PCM, que modifica el Reglamento de la Ley de Transparencia y

En el gráfico N° 14 se observa que 6 de los 19 FRAI de ministerios (32%) afirman que no cuentan con herramientas tecnológicas para el registro de solicitudes de acceso y 12 (63%) afirman que sí cuentan con dichos instrumentos.

Cabe precisar que 2 FRAI (11%) refieren que estas herramientas han sido implementadas hace un año y otros 2 FRAI (11%) señalan que cuentan con ellas hace menos de un año.<sup>25</sup>

**Gráfico N° 14**  
**Tiempo de implementación de herramientas tecnológicas en ministerios**



Fuente: Supervisión a FRAI de ministerios y municipalidades distritales de Lima Metropolitana 2013.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

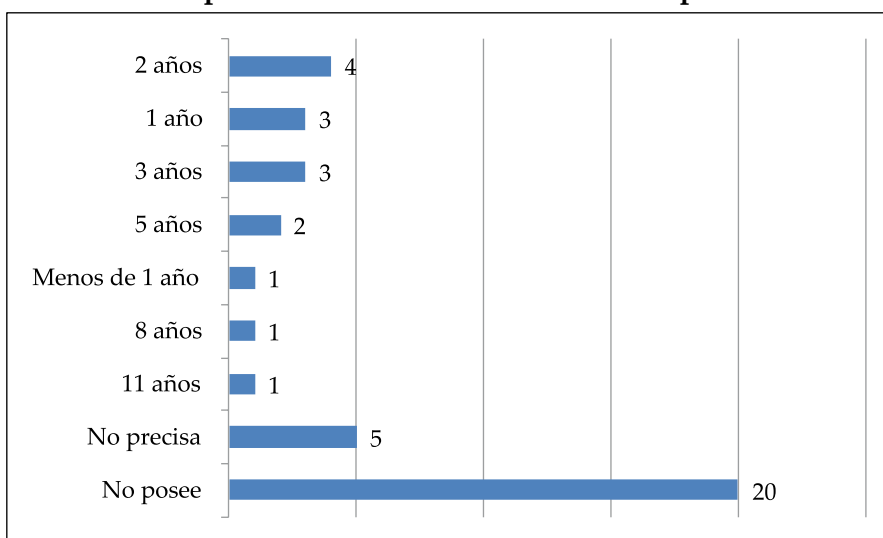
Acceso a la Información Pública, aprobado por el Decreto Supremo N° 072-2003-PCM. Artículo 3.- Obligaciones de la máxima autoridad de la Entidad. Las obligaciones de la máxima autoridad en la Entidad, bajo su responsabilidad, son las siguientes: [...] d.2. Contar con los recursos humanos y tecnológicos y presupuestarios necesarios para la atención de las solicitudes de acceso a la información y las demás funciones que en materia de transparencia y acceso a la información pública [...].

25 Los FRAI de los ministerios de Cultura y Defensa indicaron que la implementación de las herramientas fue hace menos de un año, mientras que los FRAI de los ministerios de Justicia y Derechos Humanos y de Ambiente señalaron que ello ocurrió hace un año.

En cambio, una cantidad significativa de los FRAI de las municipalidades distritales de Lima Metropolitana (49%), es decir 20 de los 41 FRAI, sostienen que no cuentan con herramientas tecnológicas para el registro de solicitudes.

En el gráfico N° 15 se observa que 4 de los FRAI sí cuentan con estas herramientas, 4 (10%) informan que han sido implementadas hace 2 años y 3 de ellos (8%), hace un año.

**Gráfico N° 15**  
**Tiempo de implementación de herramientas tecnológicas en municipalidades distritales de Lima Metropolitana**



Fuente: Supervisión a FRAI de ministerios y municipalidades distritales de Lima Metropolitana 2013.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

En conclusión, sobre la implementación de herramientas tecnológicas para el registro de solicitudes de acceso a la información, una cantidad significativa de ministerios (31%) y la mayoría de municipalidades distritales de Lima Metropolitana (50%) no cuentan con herramientas tecnológicas.

En ese sentido, se recomienda que, de acuerdo con el literal d.4 del artículo 3 del Reglamento de la Ley, la máxima autoridad de las entidades supervisadas disponga la implementación de un registro de solicitudes de acceso a la información.

## **1.2. Normas internas que regulen la atención de solicitudes de acceso a la información pública**

Un elemento que contribuye al efectivo ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información es el establecimiento de un procedimiento interno de atención de solicitudes de acceso a la información en las entidades públicas. Como sostiene el Tribunal Constitucional, es necesario que las entidades obligadas realicen acciones concretas que permitan un acceso oportuno y confiable a la información, transformando la administración pública hacia un modelo transparente, tanto de gestión como de actuación.<sup>26</sup>

Sin embargo, pese a lo importante de este aspecto, el procedimiento suele desatenderse en las entidades públicas. López-Ayllón sostiene que es común la presencia de procedimientos largos, onerosos, complejos, con amplios márgenes de discrecionalidad y arbitrariedad, y sin las debidas garantías para los ciudadanos.<sup>27</sup>

La vigencia de directivas internas para la atención de las solicitudes de información en las entidades públicas es un elemento necesario para garantizar el derecho de acceso a la información.<sup>28</sup> Esta normativa debe establecer un diseño procedimental garantista y una asignación de responsabilidades en sus diferentes actos y etapas, a fin de posicionar a la transparencia en la gestión de la entidad.

Un ejemplo sobre la importancia de contar con un procedimiento interno es el implementando en el Ministerio de Salud desde el 2007, el cual contempla un sistema de atención de solicitudes de acceso a la información utilizando internet.

El procedimiento se caracteriza por tener un sistema de funcionarios responsables descentralizados, que son monitoreados desde una oficina

---

26 TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el Expediente N° 00565-2010-PHD/TC. Fundamento jurídico N° 5.

27 López-Ayllón, Sergio. La reforma y sus efectos legislativos. ¿Qué contenidos para la nueva generación de leyes de acceso a la información pública, transparencia y datos personales? En *El derecho de acceso a la información en la Constitución mexicana: razones, significados y consecuencias*. Pedro Salazar Aguarte, coordinador. México: UNAM, Universidad Autónoma de México, Instituto Federal de Acceso a la información Pública. México, 2008, p. 26.

28 El Artículo 5-A del Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por Decreto Supremo N° 072-2003-PCM, establece que los FRAI proponen a la máxima autoridad administrativa de la Entidad los procedimientos internos que aseguren la mayor eficiencia en la gestión de las solicitudes de información.

central de solicitudes. A través de este procedimiento, una persona puede ingresar su solicitud de acceso en cualquier dependencia de la institución sin necesidad de acudir físicamente al Ministerio de Salud incluyendo establecimientos de salud a nivel nacional.

Otra de las ventajas de este sistema es que permite a los responsables de su funcionamiento supervisar el cumplimiento de los plazos y las respuestas brindadas por los funcionarios que entregan la información.<sup>29</sup>

En ese sentido, la supervisión indagó la existencia de normas internas que regulen los procedimientos de atención de solicitudes y se constató que 6 de los 19 FRAI de ministerios (32%) indican que no cuentan con este tipo de normas internas,<sup>30</sup> mientras que 25 de los 41 FRAI de las municipalidades distritales de Lima Metropolitana (61%) respondieron en el mismo sentido.<sup>31</sup>

Dado que existe un porcentaje significativo de municipalidades distritales de Lima Metropolitana (61%) y de ministerios (32%) que no cuentan con normas internas que regulen un procedimiento de atención de solicitudes; se recomienda a la máxima autoridad de estas entidades públicas supervisadas que generen este tipo de normas, de conformidad con lo señalado en el literal a del artículo 3 del Reglamento de la Ley.

Para ello se sugiere que consideren aspectos como su estructura orgánica, la cantidad de unidades orgánicas o reparticiones, su ubicación, la organización de dichas unidades, entre otros aspectos.

---

29 Los responsables de la atención de solicitudes de acceso a la información pública del Ministerio de Salud indican que cuentan con un alto nivel de aceptación de este sistema por parte del público, ya que el 90% de los pedidos de acceso a la información pública se realizan por este medio.

30 Los trece FRAI que indicaron que sus entidades si cuentan con este tipo de normativa corresponden a los ministerios de: Agricultura Cultura, Defensa, Economía y Finanzas, Educación, Energía y Minas, la Mujer y Poblaciones Vulnerables, Relaciones Exteriores, Salud, Trabajo y Promoción del Empleo, Transporte y Comunicaciones, Vivienda, Construcción y Saneamiento y Ambiente. En cambio, los seis FRAI que señalaron que sus entidades no cuentan con esta normativa interna laboran en los siguientes ministerios: de Comercio Exterior y Turismo, de Desarrollo e Inclusión Social, de Justicia y Derechos Humanos, de la Producción, del Interior y Presidencia del Consejo de Ministros.

31 Los 16 FRAI que respondieron que sus entidades si cuentan con esta normativa interna laboran en las siguientes municipalidades distritales: Independencia, Jesús María, La Victoria, Miraflores, Punta Hermosa, San Borja, San Isidro, San Martín de Porres, San Miguel, Surco, Villa El Salvador, Lurigancho-Chosica, La Molina y Municipalidad Metropolitana de Lima.

Los veinticinco FRAI que señalaron que sus entidades no cuentan con esta normativa interna laboran en las siguientes municipalidades distritales: Ancón, Ate, Barranco, Breña, Carabayllo, Chaclacayo, Chorrillos, Cieneguilla, Comas, El Agustino, Lince, Los Olivos, Lurín, Magdalena, Pachacamac, Pucusana, Pueblo Libre, Puente Piedra, Punta Negra, Rímac, San Bartolo, San Juan de Miraflores, San Luis, Santa María del Mar, Santa Rosa, Villa María del Triunfo.

### **1.3. Régimen de excepciones al ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información pública**

Todas las entidades públicas tienen la obligación de entregar la información que se les solicite en los términos más amplios posibles;<sup>32</sup> pues conforme al principio de máxima divulgación toda información que posee el Estado se presume pública, salvo que la autoridad pruebe que de divulgarse la información se afectan los bienes o derechos protegidos por los artículos 15, 16 y 17 del TUO de la Ley.<sup>33</sup>

Al respecto la normativa vigente ha diseñado un régimen limitado de excepciones al derecho fundamental de acceso a la información. Dicho régimen debe interpretarse y aplicarse de manera restrictiva. De este modo, toda negativa de entrega de información debe estar adecuadamente motivada, correspondiendo a las entidades la carga de probar que la información solicitada no es de conocimiento público.<sup>34</sup>

Una adecuada interpretación y aplicación del régimen de excepciones requiere que las entidades designen funcionarios especializados que determinen adecuadamente si la información solicitada debe o no divulgarse y así generar un registro de información de acceso restringido.

#### **1.3.1. Área y/o funcionario que determina si se divulga la información**

La supervisión indagó sobre el área y/o funcionario competente para establecer qué información es pública y cuál no debe divulgarse en aplicación del régimen de excepciones. 9 de los 19 FRAI de ministerios (47%) respondieron que el área que recibe la solicitud de acceso es la encargada de realizar dicha función.

---

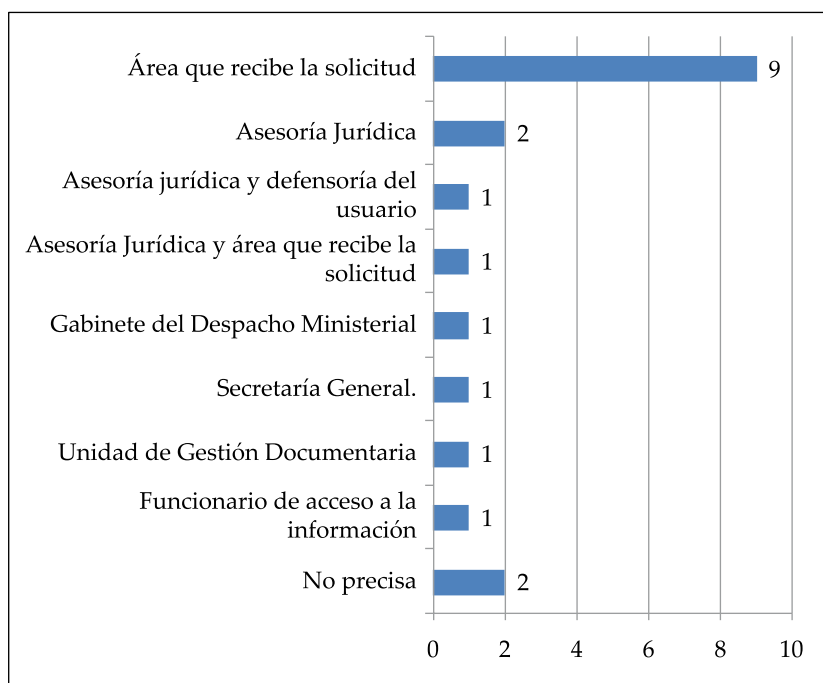
32 Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública aprobada por la Cuarta Sesión Plenaria de la Organización de Estados Americanos celebrada el 8 de junio de 2010. Artículo 2. Esta Ley establece la más amplia aplicación posible del derecho de acceso a la información que esté en posesión, custodia o control de cualquier autoridad pública. La Ley se basa en el principio de máxima publicidad, de tal manera que cualquier información en manos de instituciones públicas sea completa, oportuna y accesible, sujeta a un claro y preciso régimen de excepciones, las que deberán estar definidas por ley y ser además legítimas y estrictamente necesarias en una sociedad democrática.

33 Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la información Pública aprobado por Decreto Supremo N° 043-2003-PCM. Artículo 3.- Principio de Publicidad. Toda información que posea el Estado se presume pública, salvo las excepciones expresamente previstas por el artículo 15 de la presente Ley.

34 El Derecho de Acceso a la Información en el Marco Jurídico Interamericano. Segunda Edición. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2012. Pág. 16.

Asimismo, 4 FRAI (21%) indicaron que la oficina de Asesoría Jurídica es la competente para determinar si la información debe ser divulgada. Cabe precisar que 2 de estos FRAI (11%) señalan como única responsable a Asesoría Jurídica, mientras que 1 FRAI (5%) indica que esta función es compartida entre Asesoría Jurídica y el área que recibe la solicitud y también 1 FRAI (5%) señala que la responsabilidad es de Asesoría Jurídica y de la Defensoría del Usuario.

**Gráfico N° 16**  
**Responsable de establecer las excepciones de entrega de información en ministerios**



Fuente: Supervisión a FRAI de ministerios y municipalidades distritales de Lima Metropolitana 2013.

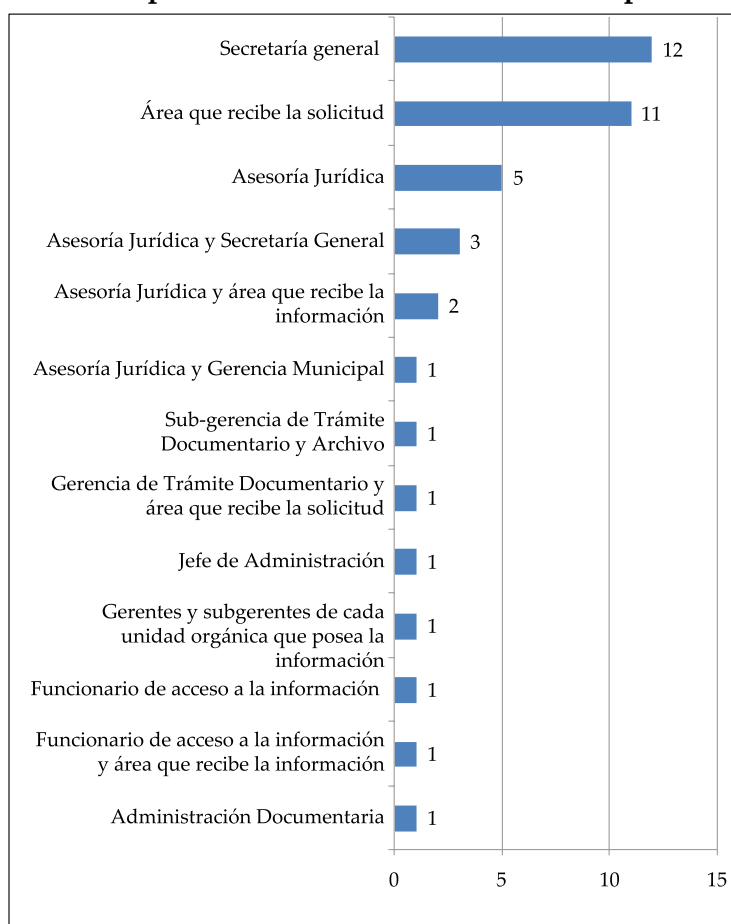
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

En el caso de las municipalidades distritales de Lima Metropolitana, 12 de los 41 FRAI (29%) indicaron que el responsable de establecer si la información debe o no divulgarse es la Secretaría General. Por su parte, 11 FRAI (27%) han señalado al área que recibe la solicitud como la encargada de esta función.



Como se aprecia en el gráfico N° 17, 11 FRAI (27%) han identificado como responsable de determinar si la información es pública a Asesoría Jurídica. Cabe precisar que 5 de estos FRAI (12%) señalaron como única responsable a Asesoría Jurídica, mientras que 3 respondieron que la función era compartida con Secretaría General, 2 FRAI (5%) que la responsabilidad era también del área que recibe la solicitud y 1 FRAI (2%) que era función de Asesoría Jurídica y la Gerencia Municipal. Luego de ello, las opciones son diversas.

**Gráfico N° 17**  
**Responsable de establecer las excepciones de entrega de información en municipalidades distritales de Lima Metropolitana**



Fuente: Supervisión a FRAI de ministerios y municipalidades distritales de Lima Metropolitana 2013.  
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

### **1.3.2. Registro de información clasificada**

Es indispensable que las entidades públicas cuenten con un registro de información clasificada, conforme a los criterios de clasificación y desclasificación previstos en la normativa de transparencia y acceso a la información.<sup>35</sup>

Clasificar adecuadamente la información puede contribuir a que los FRAI cumplan con responder las solicitudes con celeridad y garantizando el principio de máxima publicidad.

Este mecanismo agiliza la entrega o denegatoria de información. Sin embargo, pese a su evidente utilidad, son pocas las entidades supervisadas que lo han implementado. En ese sentido, 12 de los 19 FRAI de ministerios (63%) señalaron que no contaban con un registro de información de acceso restringido. Lo mismo ocurre con los FRAI de las municipalidades distritales de Lima Metropolitana, en las que 35 de 41 (85%) mencionan no contar con el registro.

Considerando esta situación, se recomienda que las entidades que aún no cuentan con el registro de información clasificada lo generen y lo implementen tomando en consideración el régimen legal de excepciones y la Ley Modelo Interamericana de Acceso a la Información Pública.<sup>36</sup>

### **1.3.3. Motivos por los cuales se niega información**

La última pregunta realizada en las entrevistas sobre el régimen de excepciones consiste en conocer cuáles eran los motivos utilizados para negar información. En el caso de los ministerios, 7 de los 19 FRAI (37%) señalaron que con mayor frecuencia se niega información confidencial por razones de intimidad personal y familiar.

---

35 Para tener una referencia sobre el registro y clasificación de información conviene revisar los Lineamientos Generales para la Clasificación y Desclasificación de la Información de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal elaborados por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública de México. Disponible en: <http://inicio.ifai.org.mx/MarcoNormativoDocumentos/lineamientos.pdf>.

36 Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la información Pública. Artículo 40. Las autoridades públicas pueden rechazar el acceso a la información únicamente bajo las siguientes circunstancias, cuando sean legítimas y estrictamente necesarias en una sociedad democrática, basándose en los estándares y jurisprudencia del sistema interamericano.

Sin embargo, llama la atención que 1 de los 19 FRAI de ministerios<sup>37</sup> haya respondido que niega información porque el solicitante no especificó bien la información requerida.

Al respecto, cabe recordar que cuando un solicitante no expresa de forma concreta y precisa su pedido de información, conforme al artículo 11° del Reglamento de la Ley, la entidad debe requerirle la subsanación de este requisito. Si no se subsana la solicitud debe ser considerada como no presentada, procediéndose a su archivo. Ni el TUO de la Ley ni su Reglamento establecen que la falta de precisión del pedido de información sea un supuesto de negativa de entrega de información.<sup>38</sup>

Por otro lado, 15 de los 41 FRAI de municipalidades distritales de Lima Metropolitana (36%) respondieron que principalmente niegan información porque es de carácter confidencial relacionada con el secreto tributario.

De todas las respuestas brindadas por los FRAI de municipalidades distritales de Lima Metropolitana, se puede destacar 3 casos de negativa de entrega de información. Dos de los FRAI entrevistados indicaron que han negado información porque no encontraron información requerida.

Sobre el particular, es necesario recordar lo establecido por el Tribunal Constitucional, cuando sostiene que la conservación de la información es responsabilidad de la entidad y que esta debe agotar todas las diligencias necesarias a fin de localizar la documentación requerida. En los casos en los que esté comprobado el extravío de la misma, la entidad debe disponer su reconstrucción, para luego de ello cumplir con su entrega a los solicitantes.<sup>39</sup>

#### **1.4. Régimen de impugnación**

En los casos en que las entidades públicas nieguen la entrega de información es imprescindible que se garantice a los solicitantes la posibilidad de expresar su disconformidad con esta decisión.

---

<sup>37</sup> Este es el caso del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

<sup>38</sup> Debe recordarse que, conforme al artículo 10 del Reglamento de la Ley, las formalidades establecidas para la presentación de solicitudes tienen la finalidad de garantizar la satisfacción del derecho de acceso a la información.

<sup>39</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el Expediente N° 01410-2011. Fundamento jurídico N° 8.

La importancia de este cuestionamiento responde a la necesidad de proteger el derecho a contradecir las decisiones de la administración pública que afecten o lesionen intereses legítimos. Asimismo, se sustenta en la idea de favorecer el autocontrol de las entidades públicas, permitiéndole a los solicitantes utilizar la vía administrativa antes de recurrir al proceso constitucional de hábeas data.

Al respecto, la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública establece que toda persona que requiere información a cualquier autoridad pública tiene derecho a cuestionar la negativa u obstrucción del acceso a la información de manera interna, es decir ante la propia entidad, así como de forma externa, ante un órgano garante y especializado.<sup>40</sup>

En el caso peruano, solo es posible cuestionar la negativa de la entidad pública internamente a través del recurso de apelación y en aquellos supuestos en que la solicitud haya sido cursada a un órgano sometido a superior jerarquía. Este procedimiento se encuentra reconocido en el artículo 11° del TUO de la Ley<sup>41</sup> y en la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General.<sup>42</sup> De esta manera, el FRAI se encargará de recibir los recursos de apelación interpuestos contra la denegatoria total o parcial del pedido de acceso a la información y de enviarlos al superior jerárquico.<sup>43</sup>

La supervisión evidencia que 8 de los 19 FRAI de ministerios (42%) señalaron que no existe en sus entidades un procedimiento preestablecido para resolver las impugnaciones por denegación de una solicitud de

40 Conforme se indica en el apartado V de la mencionada Ley Modelo.

41 Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806. Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por Decreto Supremo N° 043-2003-PCM. Artículo 11. c) La denegatoria al acceso a la información se sujeta a lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 13 de la presente Ley. d) De no mediar respuesta en los plazos previstos en el inciso b), el solicitante puede considerar denegado su pedido. 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.

42 Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General.

Artículo 206.1. Conforme a lo señalado al artículo 108, frente a un acto administrativo que se supone, viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo procede su contradicción en la vía administrativa mediante los recursos administrativos señalados en el artículo siguiente. [...] Artículo 209. El recurso de apelación se interpondrá cuando la impugnación se sustente en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho, debiendo dirigirse a la misma autoridad que expidió el acto que se impugna para que eleve lo actuado al superior jerárquico.

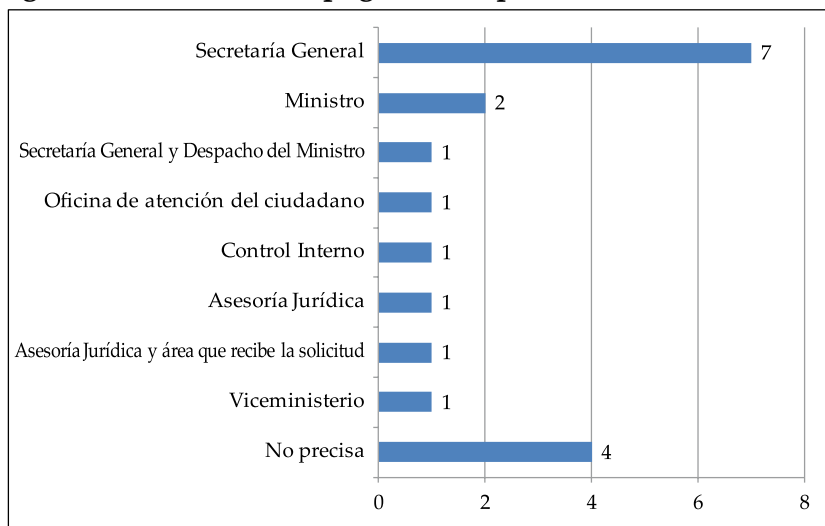
43 Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por Decreto Supremo N° 072-2003-PCM. Artículo 5.- Obligaciones del funcionario responsable de entregar la información. Las obligaciones del funcionario responsable de entregar la información, son las siguientes: e. Recibir los recursos de apelación interpuestos contra la denegatoria total o parcial del pedido de acceso a la información y elevarlos al Superior Jerárquico, cuando hubiere lugar.

acceso a la información pública. Igual situación se mantiene en las municipalidades distritales de Lima Metropolitana, pues 22 de los 41 FRAI (54%) indicaron lo mismo.

Pese a que no todas las entidades cuentan con un procedimiento interno predeterminado para tramitar las impugnaciones, estas tienen la obligación de resolverlas.<sup>44</sup> Por esta razón, se preguntó a los FRAI sobre el encargado de resolver las impugnaciones en sus entidades.

En el gráfico N° 18 se aprecia que 7 de los 19 FRAI de ministerios (37%) señalan que dicha tarea recae en la Secretaría General, mientras que 2 de ellos (11%) indican que el responsable es el Ministro. Luego de estas alternativas, las respuestas se dispersan.

**Gráfico N° 18**  
**Encargado de resolver las impugnaciones presentadas en los ministerios**



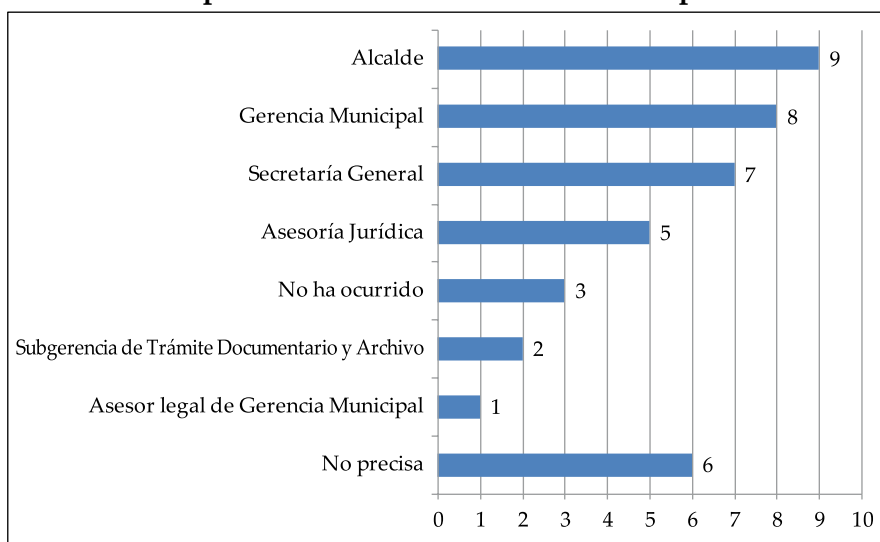
Fuente: Supervisión a FRAI de Ministerios y Municipalidades distritales de Lima Metropolitana 2013.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

<sup>44</sup> Ley N° 27444 Ley del Procedimiento Administrativo General. Artículo 109.- Facultad de contradicción administrativa. 109.1 Frente a un acto que supone que viola, afecta, desconoce o lesiona un derecho o un interés legítimo, procede su contradicción en la vía administrativa en la forma prevista en esta Ley, para que sea revocado, modificado, anulado o sean suspendidos sus efectos. 109.2 Para que el interés pueda justificar la titularidad del administrado, debe ser legítimo, personal, actual y probado. El interés puede ser material o moral. 109.3 La recepción o atención de una contradicción no puede ser condicionada al previo cumplimiento del acto respectivo.

Por su parte, 9 de los 41 FRAI (22%) de las municipalidades distritales de Lima Metropolitana indican que el Alcalde es el responsable de resolver las impugnaciones y otros 8 FRAI (20%) indican que el área competente es la Gerencia Municipal. En el resto de casos, las respuestas son variadas.

**Gráfico N° 19**  
**Encargado de resolver las impugnaciones presentadas en las municipalidades distritales de Lima Metropolitana**



Fuente: Supervisión a FRAI de ministerios y municipalidades distritales de Lima Metropolitana 2013.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Por otro lado, también se indagó si los solicitantes impugnan la negativa de entrega de información de parte de las entidades públicas. La mayoría de los FRAI de ministerios y municipalidades distritales de Lima Metropolitana refieren que no se han presentado impugnaciones.

Al respecto 10 de los 19 FRAI ministerios (53%) señalan que no se han presentado impugnaciones ante la denegatoria. Asimismo, 25 de los 41 FRAI de las municipalidades distritales de Lima Metropolitana (61%) FRAI refieren que tampoco han recibido impugnaciones.

Los medios impugnatorios están pensados para que las entidades rectifiquen aquellas decisiones que vulneran el derecho fundamental de acceso a la información pública. Los resultados anteriormente presentados demuestran que no todas las entidades supervisadas cuentan con este

tipo de procedimientos preestablecidos, lo que es un indicio de la escasa voluntad para revisar y rectificar sus decisiones, garantizando el principio de máxima divulgación.

A pesar de la utilidad que representaría para la ciudadanía que las entidades resuelvan eficazmente las impugnaciones, se observa una cantidad minoritaria de entidades que han normado procedimientos internos para tramitarlas, que existe dispersión y falta de claridad sobre cuál es el órgano idóneo para resolverlas y, finalmente, que son escasas las ocasiones en que los solicitantes han recurrido a este tipo de procedimientos.

El que las personas no hayan planteado impugnaciones al interior de la entidad obligada no quiere decir que no estén disconformes con la decisión tomada de negar información. Esto debido a que tanto los gobiernos locales, como los ministerios son sectores que han sido quejados mayoritariamente ante la Defensoría del Pueblo. Ello demuestra que los solicitantes sí tienen interés en impugnar las decisiones que afectan sus intereses legítimos, pero no ante la propia entidad, sino ante una entidad externa.

Siendo este el escenario, resulta conveniente que en nuestro país se cree un órgano garante y especializado que resuelva —en forma externa a la entidad pública— aquellas controversias que se producen ante la negativa de acceso a la información.

En esa línea, cabe recordar que la Defensoría del Pueblo ha elaborado y enviado a la Presidencia del Consejo de Ministros un Anteproyecto de Ley, en el cual propone la creación de una Autoridad Nacional autónoma y especializada en transparencia y acceso a la información pública.<sup>45</sup> Dicha entidad se encargaría de revisar las decisiones de las entidades obligadas, cuando niegan información, así como de establecer criterios vinculantes sobre la materia.

## **1.5. Fiscalización y sanción**

Para evitar que los funcionarios incumplan las obligaciones estipuladas por el TUO de la Ley, se requiere fiscalizar el desarrollo de sus labores. La

---

<sup>45</sup> Este Anteproyecto de Ley fue enviado a la Presidencia del Consejo de Ministros mediante Oficio N° 1359-2012-DP el 9 de noviembre de 2012.

fiscalización tiene por finalidad identificar, controlar, reprimir e imponer sanciones a los funcionarios por aquellas conductas activas u omisivas<sup>46</sup> que no se encuentran alineadas al principio rector de máxima divulgación.

En el caso peruano, el control del cumplimiento de las obligaciones en la materia se encuentra a cargo de cada una de las entidades públicas y la responsabilidad de los funcionarios se determina conforme a los procedimientos establecidos en cada modalidad de contratación.

Al respecto, el Reglamento de la Ley prevé que los funcionarios incurrir en falta administrativa cuando obstruyen de modo arbitrario el acceso a información requerida por el solicitante, la suministran de manera incompleta u obstaculizan de cualquier otro modo su cumplimiento.<sup>47</sup>

La regulación de las faltas administrativas por el incumplimiento de las normas de transparencia y acceso a la información pública revela que existe una intención de asegurar que los funcionarios cumplan con sus obligaciones. Sin embargo, pese a que el control al interior de las entidades públicas sobre la actuación de los funcionarios tiene por objetivo verificar que las obligaciones en la materia se cumplan de manera eficiente y eficaz,<sup>48</sup> el marco normativo vigente no contempla, específicamente, que las acciones de fiscalización y de sanción se realicen por una entidad independiente y especializada.

Cabe recordar que la Presidencia del Consejo de Ministros es la entidad responsable de la coordinación de las políticas nacionales y sectoriales del Poder Ejecutivo con los demás poderes del Estado, los organismos constitucionales autónomos, los gobiernos regionales, los gobiernos locales y la sociedad civil.<sup>49</sup> Asimismo, a través de la Secretaría de Gestión Pública busca asegurar la transparencia, la participación, la vigilancia y la colaboración ciudadana en el debate de las políticas públicas y en la expresión de opinión sobre la calidad de los servicios públicos y el

---

46 TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el Expediente N° 0412-2008-PHD/TC. Fundamento jurídico N° 20.

47 Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por Decreto Supremo N° 072-2003-PCM. Artículo 7.- Responsabilidad por incumplimiento. Los funcionarios o servidores públicos incurrir en falta administrativa en el trámite del procedimiento de acceso a la información y, por ende, son susceptibles de ser sancionados administrativamente, cuando de modo arbitrario obstruyan el acceso del solicitante a la información requerida, o la suministren de modo incompleto u obstaculicen de cualquier manera el cumplimiento de la Ley. [...]

48 ISAZA SERRANO, Carlos Mario. *Teoría general del derecho disciplinario. Aspectos históricos, sustanciales y procesales*. Bogotá: Temis, p. 63.

49 Ley N° 29158 Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Artículo 17.



desempeño de las entidades,<sup>50</sup> en el marco de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública.<sup>51</sup>

Sin embargo, pese a que la transparencia y el acceso a la información pública son asuntos de interés de la Presidencia del Consejo de Ministros, su naturaleza es la ser un ente coordinador de políticas nacionales y sectoriales, mas no de fiscalización y sanción de los incumplimientos de las obligaciones.

Aceptar que la Presidencia del Consejo de Ministros fiscalice y sancione a las entidades con las que coordina —es decir, que un ministerio que forma parte del Poder Ejecutivo— realice estas funciones, implica que la fiscalización y la sanción en materia de transparencia y acceso a la información pública no sea técnicamente independiente e imparcial.

A pesar de que la Presidencia de Consejo de Ministros no cuenta con la competencia para fiscalizar, se aprecia en el gráfico N° 20 que 8 de los 19 FRAI de ministerios (42%) indican que dicha entidad es la encargada de fiscalizar su labor por encima del órgano de control.

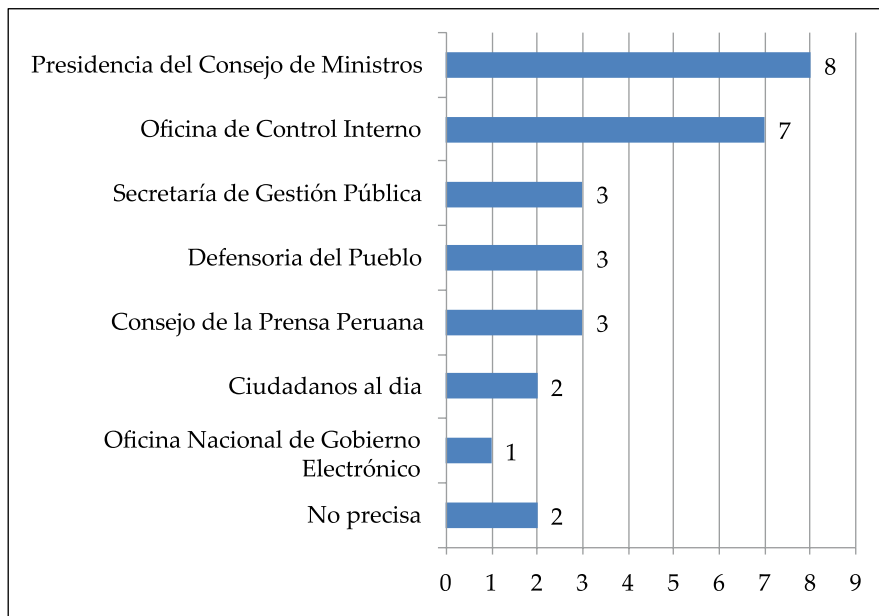
---

50 Objetivo específico N° 9 de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública.

51 Decreto Supremo N° 004-2013-PCM que aprueba La Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública Artículo 3°.- Rol de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros.

La Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de Gestión Pública, en su calidad de rector del proceso de Modernización de la Gestión Pública y en coordinación con otras entidades cuando por la materia a desarrollar ello sea necesario, tendrá a su cargo la articulación, seguimiento y evaluación de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública.

**Gráfico N° 20**  
**Entidades que realizan la labor de fiscalización a los FRAI de ministerios**

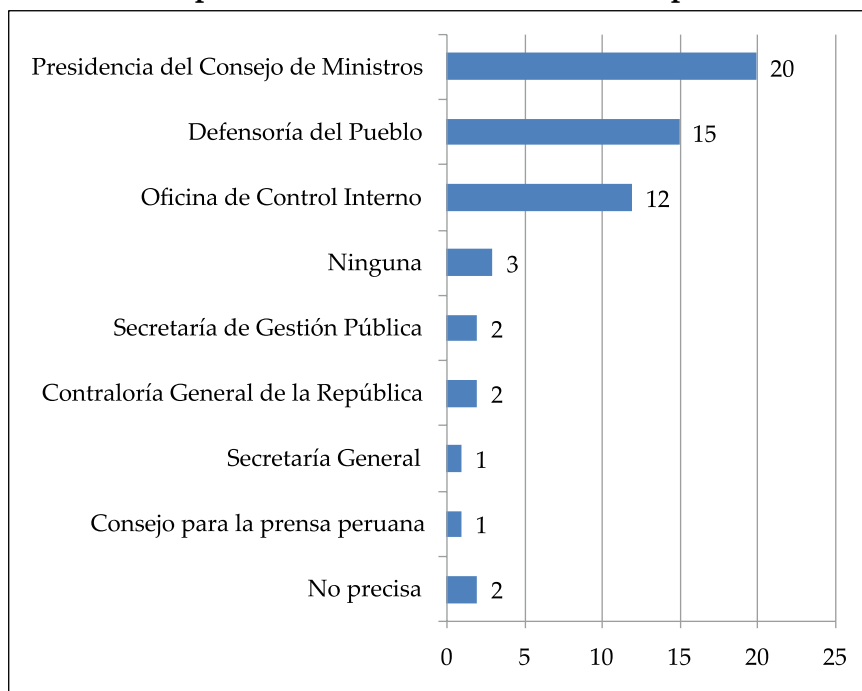


Fuente: Supervisión a FRAI de Ministerios y Municipalidades distritales de Lima Metropolitana 2013.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

De igual modo, conforme al gráfico N° 21, 20 de los 41 FRAI de las municipalidades distritales de Lima Metropolitana (49%) señalaron principalmente que la Presidencia del Consejo de Ministros es la entidad que desarrolla las funciones de fiscalización en la materia. Además, mencionaron en una segunda ubicación a la Defensoría del Pueblo (37%), y en tercer lugar, a la Oficina de Control Interno (29%).

**Gráfico N° 21**  
**Entidades que realizan la labor de fiscalización a los FRAI de  
municipalidades distritales de Lima Metropolitana**



Fuente: Supervisión a FRAI de ministerios y municipalidades distritales de Lima Metropolitana 2013.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

En la supervisión también se preguntó por la existencia de casos en los que las entidades habrían sancionado a los funcionarios. Ningún FRAI de ministerios indicó que se haya sancionado a funcionarios por el incumplimiento de sus obligaciones legales en la materia.

En el supuesto de las municipalidades distritales de Lima Metropolitana, solo 1 FRAI (2%) mencionó que en su entidad se sancionó a un funcionario por incumplimiento de la normativa; fue el FRAI de la Municipalidad Distrital de Independencia.

A este respecto también es importante que las entidades públicas lleven un registro de funcionarios que han sido sancionados por el incumplimiento de sus obligaciones. Un registro de esta naturaleza, en el que consten las afectaciones frecuentes al principio de transparencia y al derecho de

acceso a la información pública, brinda a las entidades públicas mayores posibilidades de identificar las dificultades concretas para cumplir con sus obligaciones e implementar las medidas correctivas correspondientes.

En la supervisión efectuada, 12 de los 19 FRAI de ministerios (63%) señalaron que no conocían si su entidad disponía de un registro de este tipo. Esta situación se agudiza en las municipalidades distritales de Lima Metropolitana, en las que 33 de 41 (80%) refieren no conocer si poseen un registro de sanciones.

En conclusión, sobre la fiscalización del cumplimiento de las obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información pública se evidencia que tanto los FRAI de ministerios como de las municipalidades distritales de Lima Metropolitana, identifican a varias instituciones como las encargadas de estas labores.

También se advierte que casi la totalidad de los FRAI de ministerios y municipalidades coincidieron en sostener que en sus entidades no se ha sancionado a funcionarios por el incumplimiento de las normas en la materia.

Todas estas constataciones contribuyen a la idea de crear una autoridad independiente y especializada que tenga, entre sus competencias, la de fiscalizar y sancionar los incumplimientos de las normas de transparencia y acceso a la información.

## **2. FUNCIONARIO RESPONSABLE DEL PORTAL DE TRANSPARENCIA ESTÁNDAR (RPT)**

Los portales de transparencia estándar constituyen un espacio virtual que difunde información de la gestión institucional empleando formatos uniformes y amigables, utilizando un lenguaje claro y sencillo. Están pensados para facilitar la comunicación directa con la ciudadanía, fomentar la cultura de transparencia en el Estado, favorecer la rendición de cuentas y fortalecer la capacidad de vigilancia ciudadana respecto de los actos de gobierno.

Cuando las entidades públicas utilizan este medio para informar a la ciudadanía sobre los actos de gestión, administrativos y de administración interna se incrementan los niveles de confianza entre ellos y existen

posibilidades más reales para que las entidades fiscalizadoras competentes ejerzan sus funciones de manera efectiva.

Lo esperable entonces es que todas las entidades públicas gocen de los beneficios de la implementación de estos portales. Por ello, el TUO de la Ley ha establecido que cada entidad pública debe designar a un RPT.

Las labores que debe realizar el RPT para la implementación y administración de este portal son diversas. Para ello son prioritarias la coordinación y la colaboración permanentes con los funcionarios poseedores de la información de las unidades orgánicas de la entidad pública a fin de recabar la información que debe ser difundida y actualizada en el mencionado portal.<sup>52</sup>

Su función no se restringe a mantener operativo el portal publicando la información que el TUO de la Ley requiere, sino que es imprescindible que dicha información sea comprensible para la ciudadanía. Ello conlleva a que el RPT tome en cuenta los requerimientos de los usuarios sobre los servicios que brinda la entidad, que utilice expresiones claras y directas, priorice el uso de estructuras gramaticales simples, sin afectar la calidad de la información, elabore y publique un glosario de la terminología técnica utilizada entre otros.<sup>53</sup>

Debido a que toda la información publicada en el Portal de Transparencia Estándar tiene carácter y valor oficial, el RPT también debe verificar de manera constante si esta cumple con ser cierta, completa y actualizada. Todo ello bajo su responsabilidad y la del funcionario poseedor de la información del órgano o la unidad orgánica que se la proporciona.

Las obligaciones a cargo del RPT conllevan a que las entidades públicas designen una persona con un perfil apropiado para el cumplimiento de estas funciones. Además, deben contar con procedimientos que faciliten la publicación de la información en los Portales de Transparencia Estándar y

---

52 Decreto Supremo N° 070-2013-PCM, que modifica el Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por Decreto Supremo N° 072-2003. Artículo 9. Las obligaciones del funcionario responsable del Portal de Transparencia, son las siguientes: a) Elaborar el Portal de Transparencia, en caso la entidad no cuente con él, en coordinación con las unidades orgánicas u órganos correspondientes. b) Mantener actualizada la información contenida en el Portal de Transparencia conforme a las reglas sobre la materia, señalando en él, la fecha de la última actualización.

53 Las principales funciones del RPT se encuentran contenidas en el artículo 8 que fue modificado por el Decreto Supremo N° 070-2013-PCM, que modifica el Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por Decreto Supremo N° 072-2003.

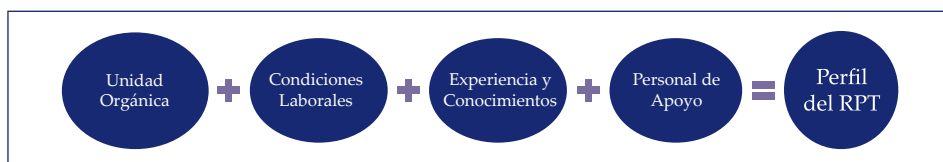
mecanismos de colaboración efectivos. De este modo, los funcionarios de la entidad estarán en mejor posición para cumplir los requerimientos del TUO de la Ley.

## 2.1. Perfil del Funcionario Responsable del Portal de Transparencia Estándar

La indagación y el análisis del perfil son pasos necesarios para un correcto diagnóstico de la situación de los RPT. Al identificar sus características y describir las condiciones en las que ejercen sus funciones podemos construir una línea de base que permita evaluar el desempeño funcional del cargo.

Por ello el análisis realizado sobre el perfil del RPT comprende la evaluación de cuatro aspectos: la unidad orgánica a la que pertenece, las condiciones laborales en las que ejerce su función, las competencias que posee y, finalmente, los recursos con los que dispone para administrar adecuadamente el Portal de Transparencia Estándar.

**Gráfico N° 22**  
**Componentes del Perfil del RPT**



Elaboración: Defensoría del Pueblo 2013.

### 2.1.1. Unidad orgánica a la que pertenecen el Funcionario Responsable del Portal de Transparencia Estándar

El RPT debe cumplir con la normativa en materia de transparencia y acceso a la información pública y administrar el Portal de Transparencia Estándar incorporando información actualizada, cierta y precisa, con iconografía amigable, formatos que permitan la uniformidad de contenido y con un resumen de la información en gráficos estadísticos.<sup>54</sup> Para ello es

54 Resolución Ministerial N° 200-2010-PCM, que aprueba la Directiva N° 01-2010-PCM/SGP, «Lineamientos para la implementación del Portal de Transparencia Estándar en las entidades de la Administración Pública». Artículo 5. Características del Portal de Transparencia Estándar.

5.1. Iconografía amigable para facilitar el acceso a la información.

5.2. Lenguaje claro, que pueda ser comprensible por la ciudadanía en general.

imprescindible que el RPT desarrolle su labor al interior de una unidad orgánica especializada en la materia.

Al preguntar sobre la unidad orgánica a la que pertenecen, un primer elemento que salta a la vista es la dispersión de la ubicación de los RPT en la estructura orgánica de las entidades públicas supervisadas. Ello da cuenta de que no existe claridad sobre cuál es el ámbito más adecuado en el que debe estar ubicado este funcionario.

Como se puede apreciar en el gráfico N° 23, 6 de los 19 RPT de ministerios (32%) señalan que forman parte de la Oficina de Tecnologías de la Información. Otros 5 RPT (26%), indicaron que formaban parte de la Secretaría General.

**Gráfico N° 23**  
**Unidad orgánica a la que pertenecen los RPT de ministerios**



Fuente: Supervisión a RPT de ministerios y municipalidades distritales de Lima Metropolitana 2013.

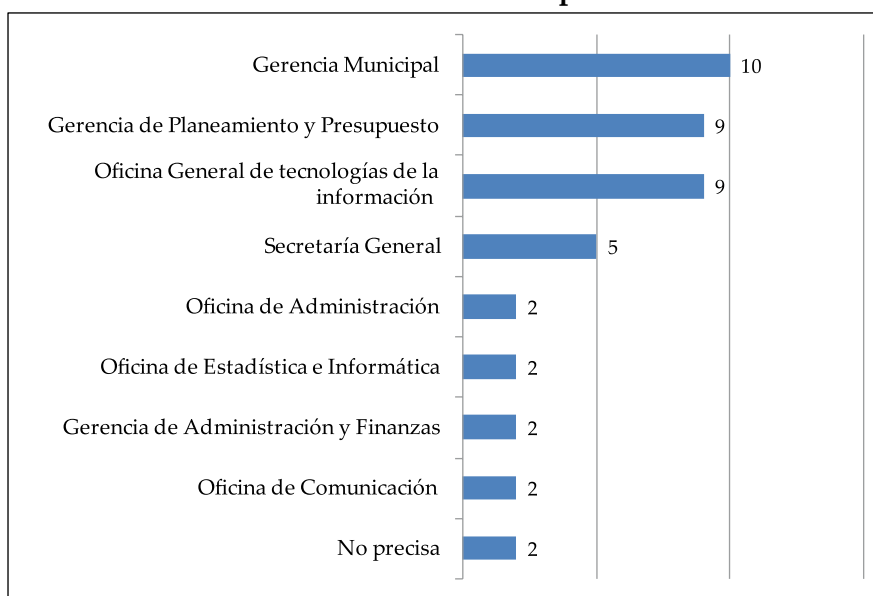
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

En el caso de las municipalidades distritales de Lima Metropolitana, la variedad de unidades orgánicas a las que pueden pertenecer los RPT se incrementa.

- 
- 5.3. Formatos estandarizados, que permita la uniformidad en los contenidos de la información.
  - 5.4. Información actualizada, para mejorar en el cumplimiento de la Ley de Transparencia.
  - 5.5. Resumen de información en gráficos estadísticos, para una mejor comprensión.
  - 5.6. Articulación de los sistemas informáticos del MEF, MTPE y OSCE en el Portal del Estado, evitando la duplicidad de esfuerzos en los registros de información.

Del gráfico N° 24 se evidencia que las unidades orgánicas u oficinas en las que, por lo general, se encuentran los RPT de las municipalidades distritales de Lima Metropolitana son: la Gerencia Municipal, 10 de 41 RPT (23%); la Gerencia de Planeamiento y Presupuesto, 9 de 41 RPT (21%); la Oficina de Tecnologías de la Información, 9 de 41 RPT (21%), y Secretaría General, donde se encuentran 5 de 41 RPT (12%).

**Gráfico N° 24**  
**Unidad orgánica a la que pertenecen los RPT de municipalidades distritales de Lima Metropolitana**



Fuente: Supervisión a RPT de ministerios y municipalidades distritales de Lima Metropolitana 2013.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

En síntesis, no hay claridad sobre cuál es la unidad orgánica u oficina más idónea que debe albergar a estos funcionarios. La dispersión es mayor en las municipalidades distritales de Lima Metropolitana.

Asimismo, se puede advertir que los RPT no están ubicados en una posición cercana a la máxima autoridad administrativa de la institución, lo cual es un elemento que incide sobre las relaciones de coordinación y colaboración en la obtención de la información que debe ser publicada.



En ese sentido, se recomienda que los RPT dependan de la máxima autoridad administrativa de la entidad y que no se encuentren sometidos a ningún otro funcionario o servidor de la entidad en el ejercicio de sus funciones.

### **2.1.2. Condiciones laborales de los Funcionarios Responsables del Portal de Transparencia Estándar**

Para que los RPT cumplan adecuadamente sus obligaciones es indispensable que cuenten con condiciones laborales favorables. Estas condiciones se definen a partir del régimen laboral o la modalidad contractual y la exclusividad en el ejercicio de su función.

El TUO de la Ley<sup>55</sup> y el Reglamento de la Ley<sup>56</sup> establecen que las entidades públicas deben designar un funcionario que cumpla con elaborar cuando corresponda, administrar y actualizar el Portal de Transparencia Estándar. Es decir, estas labores requieren ser desarrolladas de manera continua y permanente, por ello la contratación de los RPT debe tener las mismas características.

En la supervisión se indagó sobre la modalidad de contratación de los RPT, encontrando que sus regímenes laborales se encuentran regulados por el Decreto Legislativo N° 276<sup>57</sup>, el Decreto Legislativo N° 728<sup>58</sup> o el Decreto Legislativo N° 1057<sup>59</sup> (régimen CAS).

55 Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Artículo 5.- Publicación en los portales de las dependencias públicas. [...] *La entidad pública deberá identificar al funcionario responsable de la elaboración de los portales de Internet.*

56 Decreto Supremo N° 070-2013-PCM, que modifica el Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por Decreto Supremo N° 072-2003 Artículo 3.- Obligaciones de la máxima autoridad de la Entidad. Las obligaciones de la máxima autoridad de la Entidad bajo responsabilidad, son las siguiente: [...] c. Designar al funcionario responsable de la elaboración y actualización del Portal de Transparencia [...]

57 Los funcionarios o servidores públicos que se encuentran bajo en el régimen laboral regulado por el Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Pública, cuenta con estabilidad laboral y beneficios como el pago proporcional por jornada extraordinaria, la asignación por cumplir 25 o 30 años de servicios.

58 Los funcionarios o servidores públicos vinculados bajo el régimen establecido en el Decreto Legislativo N° 728, Ley de Fomento del Empleo, y que poseen un contrato de trabajo tienen estabilidad laboral. Cabe precisar que conforme al artículo 43 del mencionado decreto, el periodo de prueba es de tres meses, a cuyo término se obtiene el derecho de estabilidad.

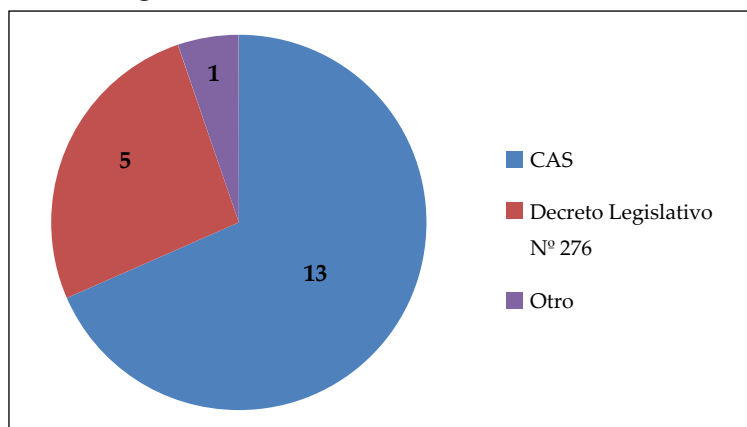
59 Los funcionarios o servidores públicos vinculados bajo el régimen establecido en el Decreto Legislativo N° 1057, que regula el régimen especial de la contratación administrativa de servicio, el cual se caracteriza por establecer con un contrato administrativo de servicios celebrado a un plazo determinado, sujeto a renovación. El cual comprende únicamente un máximo de 48 horas de prestación de servicios a la semana, descanso de 24 horas continuas por semana, descanso de 15 días calendarios continuos por año cumplido y afiliación al régimen contributivo que administra EsSalud.

Estos regímenes de contratación permiten advertir el grado de estabilidad laboral de los RPT. La pertenencia a un determinado régimen laboral es un factor que puede generar mayor o menor confianza y seguridad para el desempeño de las labores.

En ese sentido, cabe sostener que mientras mejores condiciones laborales y mayores incentivos existan para el RPT, este se encontrará en una mejor posición para cumplir con las obligaciones previstas en la normativa de transparencia y acceso a la información pública, específicamente sobre la administración de portales de transparencia estándar.

Como se aprecia en el gráfico N° 25, la mayoría de los RPT de ministerios, es decir 13 de los 19 (68%), señalan que están vinculados con la entidad mediante el régimen CAS, en tanto que solo 5 (26%) indicaron que su modalidad de contratación está regulada por el Decreto Legislativo N° 276.

**Gráfico N° 25**  
**Régimen Laboral del RPT de ministerios<sup>60</sup>**



Fuente: Supervisión a RPT de ministerios y municipalidades distritales de Lima Metropolitana 2013.

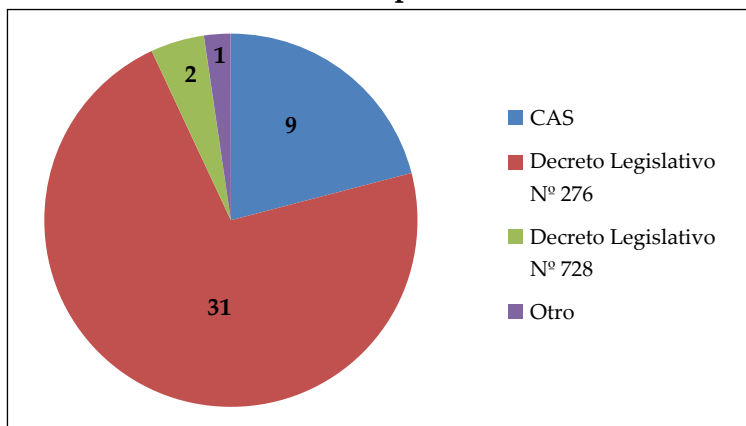
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Por su parte, los RPT de municipalidades distritales de Lima Metropolitana señalan, en su mayoría, es decir 31 de 43 (74%), que se encuentran vinculados contractualmente con su entidad bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 276. Asimismo, 9 RPT (21%) indican encontrarse bajo el

<sup>60</sup> Cabe precisar que en la categoría «otro» se encuentra el RPT de la Presidencia del Consejo de Ministros, quien está contratado mediante el Fondo de Apoyo Gerencial.

régimen laboral CAS y 2 RPT (5%), dentro del régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728.

**Gráfico N° 26**  
**Régimen Laboral del RPT de municipalidades distritales de Lima Metropolitana<sup>61</sup>**



Fuente: Supervisión a RPT de ministerios y municipalidades distritales de Lima Metropolitana 2013.  
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Es decir, los RPT de municipalidades distritales gozan en su mayoría de estabilidad laboral, a diferencia de la mayoría de los RPT de ministerios, que se encuentran en la modalidad CAS, que no asegura estabilidad laboral. Este es un factor que puede afectar el desempeño de los RPT.

Otro punto relevante de análisis es la dedicación a exclusividad de los RPT en la administración de los portales de transparencia estándar. Es decir, la dedicación exclusiva en la prestación del servicio incide directamente en la eficacia y eficiencia para publicar y actualizar la información a través de este medio virtual.

En el caso de los RPT de ministerios, 17 de los 19 (89%) señalan que el ejercicio del cargo lo realizan junto con otras labores que realizan para la entidad, salvo los RPT de los Ministerios de Vivienda, Construcción y Saneamiento y del Interior, que afirman dedicarse exclusivamente a las funciones de este cargo.

<sup>61</sup> Cabe precisar que en la categoría "otro" se encuentra el RPT de la Municipalidad distrital de Pachacamac, quien está contratado de forma permanente atendiendo a lo dispuesto por el Decreto Supremo N° 111-2010-PCM, que aprueba los Lineamientos para el nombramiento del personal contratado por servicios personales.

El escenario en las municipalidades distritales de Lima Metropolitana es prácticamente el mismo, toda vez que la totalidad de los RPT afirman realizar otras funciones adicionales a la administración de Portal de Transparencia Estándar.

En conclusión, sobre las condiciones laborales de los RPT se puede afirmar que una cantidad significativa no tiene estabilidad en el cargo. Asimismo, casi la totalidad de los RPT de ministerios y municipalidades distritales de Lima Metropolitana no se dedica a exclusividad a cumplir con sus obligaciones. Estos aspectos inciden directamente en el adecuado cumplimiento de las obligaciones de administración de los portales de transparencia estándar.

Por ello se recomienda a la máxima autoridad de las entidades supervisadas, de acuerdo con lo establecido en el literal a del artículo 3° del Reglamento de la Ley, adopten las medidas necesarias para que, progresivamente, otorguen estabilidad laboral y exclusividad en el ejercicio de las funciones a los RPT.

### **2.1.3. Experiencia y capacitación de los Funcionarios Responsables del Portal de Transparencia Estándar**

Para desempeñarse como RPT no solo se debe de contar con conocimientos en temas de informática, sino que es imprescindible que se conozca y se tenga experiencia trabajando en materia de transparencia y acceso a información pública.

Si los RPT de las entidades públicas cuentan con experiencia en la materia y, además, son continuamente capacitados, tendrán mayores habilidades para solucionar eficazmente las dificultades que se le presenten durante el cumplimiento de sus obligaciones en la administración de los portales.

También se debe tener en cuenta que existirán ocasiones en las que ni la experiencia ni los conocimientos del RPT serán suficientes para solucionar problemas cuya complejidad y particularidad requieren de un asesoramiento técnico especializado.

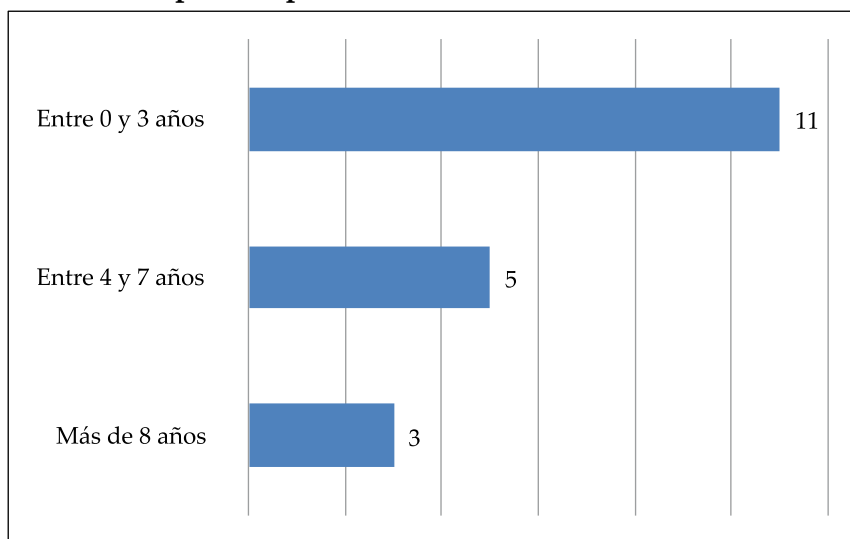
En ese sentido, durante la supervisión se indagó sobre la experiencia con la que cuenta los RPT, si han sido capacitados y asistidos técnicamente en la entidad pública en la que desempeñan funciones.

### **2.1.3.1. Experiencia de los Funcionarios Responsables del Portal de Transparencia Estándar**

La experiencia que poseen los RPT de ministerios y municipalidades distritales de Lima Metropolitana es medida a partir del número de años que vienen laborando en temas relacionados con la transparencia y el acceso a la información pública.

En cuanto a la experiencia de los RPT de ministerios, en el gráfico N° 27 se advierte que la mayoría, 11 de los 19 RPT (58%), indican que tienen entre 0 y 3 años de experiencia; 5 (26%) señalan tener entre 4 y 7 años, y los 3 restantes (16%) mencionan tener más de 8 años de experiencia.<sup>62</sup>

**Gráfico N° 27**  
**Tiempo de experiencia de los RPT de ministerios**



Fuente: Supervisión a RPT de ministerios y municipalidades distritales de Lima Metropolitana 2013.

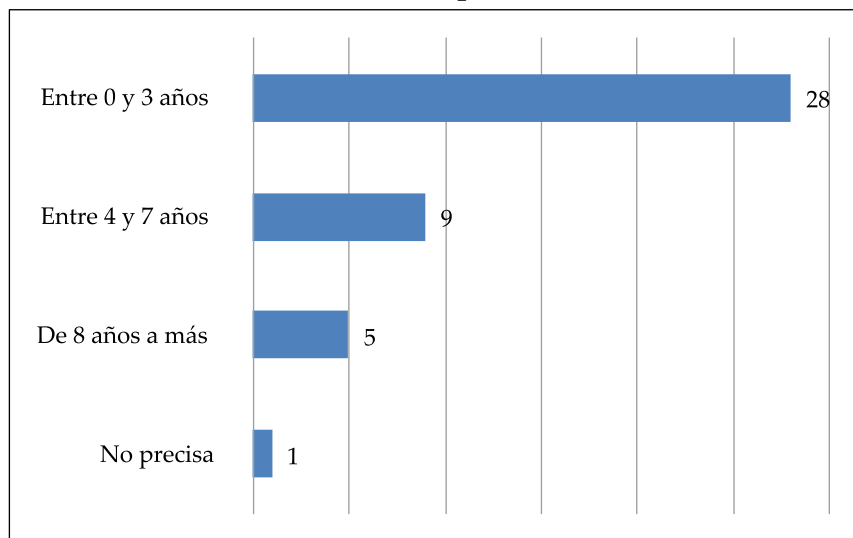
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Por su parte, la mayoría de los RPT de municipalidades distritales de Lima Metropolitana, 28 de los 43 (65%), refieren que tienen entre 0 y 3 años de experiencia; 9 (21%) indican que cuentan con una experiencia

<sup>62</sup> Los RPT que cuentan con más de 8 años de experiencia en la materia laboran en los siguientes ministerios: Ministerio de Salud, Ministerio del Interior y la Presidencia del Consejo de Ministros.

entre 4 y 7 años, y 5 (12%) manifiestan que su experiencia es de 8 años a más.<sup>63</sup>

**Gráfico N° 28**  
**Tiempo de experiencia de los RPT de municipalidades distritales de Lima Metropolitana**



Fuente: Supervisión a RPT de ministerios y municipalidades distritales de Lima Metropolitana 2013.

Elaboración: Defensoría del Pueblo

En conclusión, la mayoría de los RPT de ministerios (58%) y de municipalidades distritales de Lima Metropolitana (65%) cuentan con tres a menos años de experiencia en temas de transparencia y acceso a la información pública.

En vista de ello, se recomienda a la máxima autoridad de las entidades supervisadas, que conforme al literal d.2 del Artículo 3 del Reglamento de la Ley, aseguren que los profesionales que se desempeñan como RPT cuenten o desarrollen amplia experiencia en la materia.

<sup>63</sup> Los RPT que cuentan con más de 8 años de experiencia laboran, uno en la MML, y los demás en las siguientes municipalidades distritales: San Juan de Miraflores, San Bartolo, Pueblo Libre y Jesús María.

### **2.1.3.2. Capacitación a los Funcionarios Responsables del Portal de Transparencia Estándar**

Una condición fundamental para que el RPT cumpla con administrar satisfactoriamente el Portal de Transparencia Estándar es que cuente con conocimientos actualizados sobre los distintos aspectos de las normas en materia de transparencia y acceso a la información pública.<sup>64</sup>

Las actividades y programas de capacitación brindan mayores conocimientos y habilidades para garantizar un mejor desempeño laboral, propiciando no solo la realización personal y profesional del RPT, sino también un mejor servicio a la ciudadanía.

Cuando se indagó sobre las capacitaciones que reciben los RPT se consultó si estas se enfocan de manera específica en la normativa en portales de transparencia y el módulo de administración de portales de transparencia, así como los procedimientos de publicación de información, responsabilidades y sanciones.

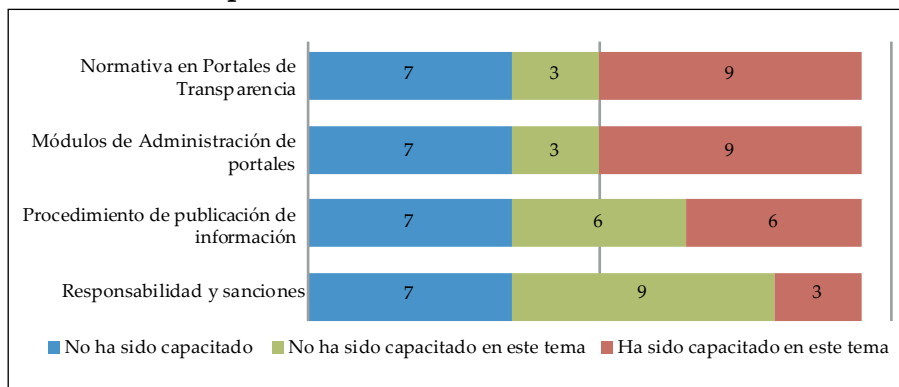
Conforme se advierte en el gráfico N° 29, 7 de los 19 RPT de ministerios (37%) señalan que no han sido capacitados. Es decir, la mayoría de RPT, 12 de los 19, sí ha recibido capacitación.

Sobre los temas de capacitación, 9 de los 19 RPT (47%) mencionan haber sido capacitados en la normativa de portales de transparencia y sobre los módulos de administración de portales. 6 (32%) refieren que las capacitaciones recibidas fueron sobre el procedimiento de publicación de información y, una cantidad menor, 3 de ellos (16%), señaló que estas trataron sobre las responsabilidades y sanciones en materia de transparencia y acceso a la información pública.

---

<sup>64</sup> Plan de Acción de Gobierno Abierto Perú 2012-2013, aprobado por Resolución Ministerial N° 085-2012-PCM, estableció como compromiso i) en lo Relativo a las Mejoras de los Niveles de Transparencia y Acceso a la Información Pública la capacitación de funcionarios y ciudadanos en distintos componentes de la normatividad de la materia, así como sensibilizarnos en la importancia de garantizar el derecho fundamental de acceso a la información pública.

**Gráfico N° 29**  
**Capacitaciones a los RPT de ministerios**



Fuente: Supervisión a RPT de ministerios y municipalidades distritales de Lima Metropolitana 2013.

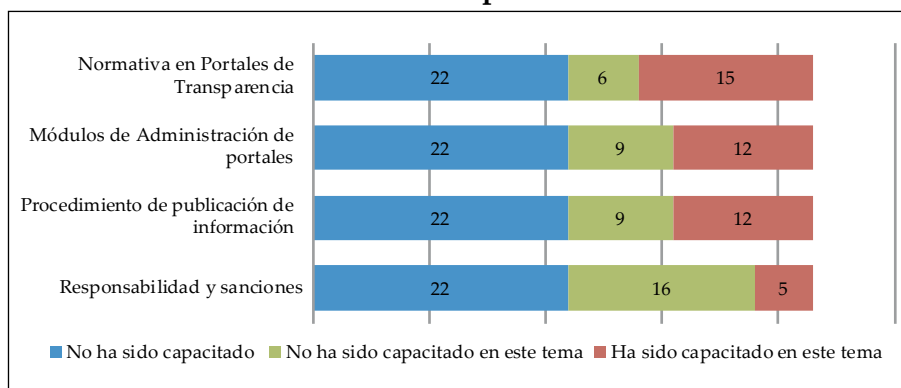
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

En el caso de los RPT de municipalidades distritales de Lima Metropolitana, 22 de los 43 (51%) manifiestan que no fueron capacitados en materia de transparencia, mientras que 21 (49%) señalan que sí fueron capacitados.

Con relación a los temas de capacitación, 15 RPT (35%) manifiestan haber sido capacitados en la normativa de los portales de transparencia; 12 RPT (28%) indican que fueron capacitados sobre el procedimiento de publicación de información y los módulos de administración de portales de transparencia; y, en menor medida, 5 RPT (12%) refieren que el tema en las capacitaciones fue sobre las responsabilidades y sanciones de los funcionarios.



**Gráfico N° 30**  
**Capacitaciones a los RPT de municipalidades distritales de  
Lima Metropolitana**



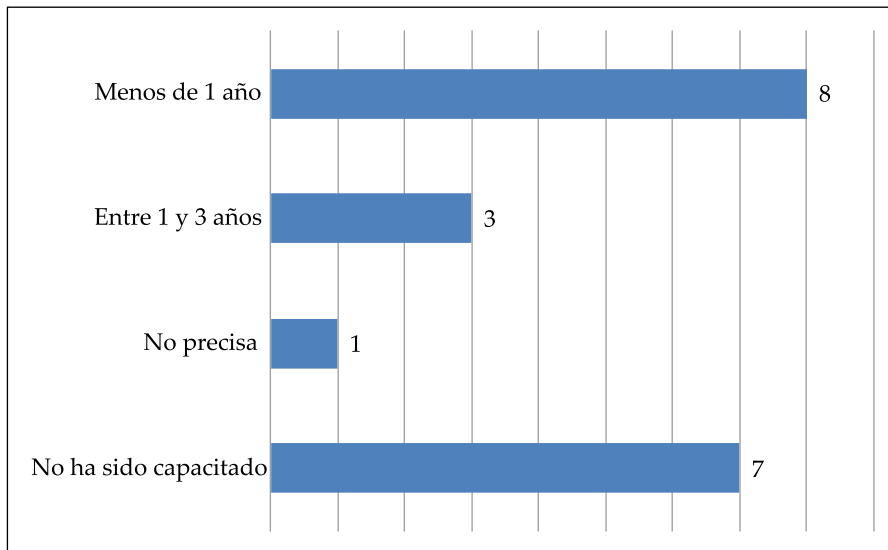
Fuente: Supervisión a RPT de ministerios y municipalidades distritales de Lima Metropolitana 2013.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Por otro lado, se preguntó a los RPT sobre la frecuencia con la que las entidades han realizado estas actividades de capacitación. En el gráfico N° 31 se observa que 3 de los 19 FRAI de ministerios (16%) indican que las capacitaciones se llevaron a cabo entre 1 y 3 años atrás y 7 (37%), en cambio, que no han recibido capacitaciones.

Por su parte, 8 de los 19 RPT que laboran en ministerios (42%) señalan que estas se llevaron a cabo hace menos de un año.

**Gráfico N° 31**  
**Tiempo transcurrido desde la última capacitación a los RPT de ministerios**

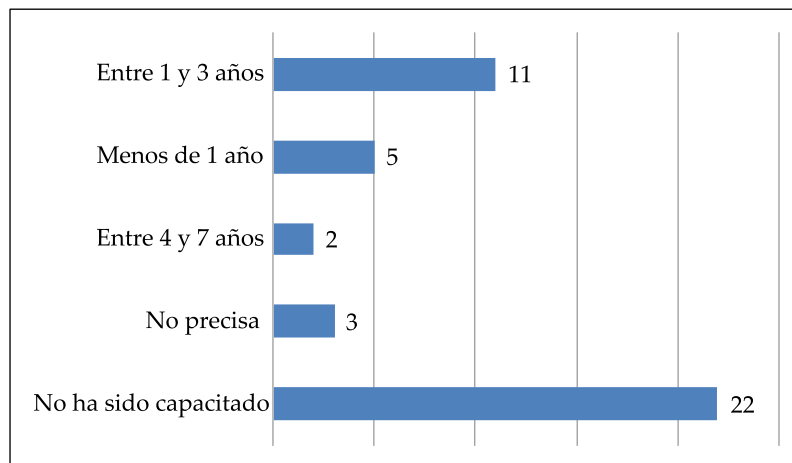


Fuente: Supervisión a RPT de ministerios y municipalidades distritales de Lima Metropolitana 2013.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

La situación de los RPT de las municipalidades distritales de Lima Metropolitana es distinta. En el gráfico N° 32 se advierte que 11 de los 43 RPT (26%) fueron capacitados hace 1 y 3 años, 5 (12%) hace menos de 1 año, 2 (5%) entre 4 y 7 años y, finalmente, 22 (51%) no han sido capacitados.

**Gráfico N° 32**  
**Tiempo transcurrido desde la última capacitación a los RPT de  
municipalidades distritales de Lima Metropolitana**



Fuente: Supervisión a RPT de ministerios y municipalidades distritales de Lima Metropolitana 2013.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

En cuanto a las capacitaciones a los RPT, se puede concluir que gran cantidad de ellos no han sido capacitados en temas de transparencia y acceso a la información pública. Este problema se agrava con los RPT de las municipalidades distritales de Lima Metropolitana (51%).

Asimismo, se advierte que los temas más frecuentes en el ámbito de la capacitación son la normativa de los portales de transparencia y los módulos de administración de portales, mientras que el tema menos recurrente es la responsabilidad y las sanciones.

En ese sentido, se recomienda a la máxima autoridad de las entidades públicas supervisadas que no han capacitado a sus RPT que, de acuerdo con el literal d.3 del artículo 3° del Reglamento de la Ley, desarrollen actividades y/o programas de capacitación permanentemente.

Además, se recomienda a las entidades públicas supervisadas que han planificado actividades y/o programas de capacitación que, para futuras capacitaciones, incluyan módulos sobre: administración de portales, procedimiento de publicación de información, responsabilidad y sanciones.

#### **2.1.4. Asesoría técnica para los Funcionarios Responsables del Portal de Transparencia Estándar**

La asesoría técnica tiene como objetivo la generación de información especializada y recomendaciones sobre cómo resolver problemas de especial complejidad relativos a la administración del Portal de Transparencia Estándar.

Al respecto, 7 de 19 RPT de ministerios (37%) señalan que no han recibido asesoría técnica. De los 12 RTP (63%) que indican haber recibido asesoría técnica, 4 señalan que esta fue brindada por la Presidencia del Consejo de Ministros,<sup>65</sup> 4 por la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática, 2 por la Secretaría de Gestión Pública y 1 RPT por parte de los ministerios de Trabajo y Economía y Finanzas.

Por otro lado, las respuestas de los RPT de municipalidades distritales de Lima Metropolitana dan a conocer que es escaso el uso de asesorías técnicas que colaboren con el cumplimiento de sus labores, pues solo 9 de los 43 RPT (21%) indican haber recibido este tipo de asesorías. De estos 9 casos, 4 refieren que esta había sido proporcionada por la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática.<sup>66</sup>

En síntesis si bien la asesoría técnica es utilizada por más de la mitad de los Ministerios (63%), es escasamente utilizada en las Municipalidades distritales de Lima Metropolitana. Por esta razón se sugiere a las entidades públicas supervisadas que faciliten a los RPT la asesoría técnica requerida, con el propósito de garantizar la administración adecuada del Portal de Transparencia Estándar.

#### **2.1.5. Personal de apoyo para los Funcionarios Responsables del Portal de Transparencia estándar**

Si bien es cierto que la administración del Portal de Transparencia Estándar se encuentra a cargo del RPT, el ejercicio de esta función requiere de personal de apoyo en labores complementarias que le

---

<sup>65</sup> En estos casos, no se mencionó a la unidad que brindó la asesoría.

<sup>66</sup> Los 4 RPT corresponden a las municipalidades distritales de: Cieneguilla, Miraflores y Surquillo. Los demás RPT que mencionaron haber recibido asesorías técnicas indicaron que estas fueron proporcionadas por: otras municipalidades distritales (1), empresas privadas (1) y organizaciones sin fines de lucro (1). Llama la atención que 1 RPT haya indicado haber recibido asesoría técnica de la propia entidad en la que trabaja.

permitan cumplir con las obligaciones que establece la normativa en la materia.

Este personal debe colaborar con el RPT en las tareas que permiten la difusión de información a través del Portal de Transparencia Estándar. Además, contribuye a que el RPT pueda solucionar las dificultades en la administración del portal, mejorando la calidad del servicio que se le ofrece a la ciudadanía.

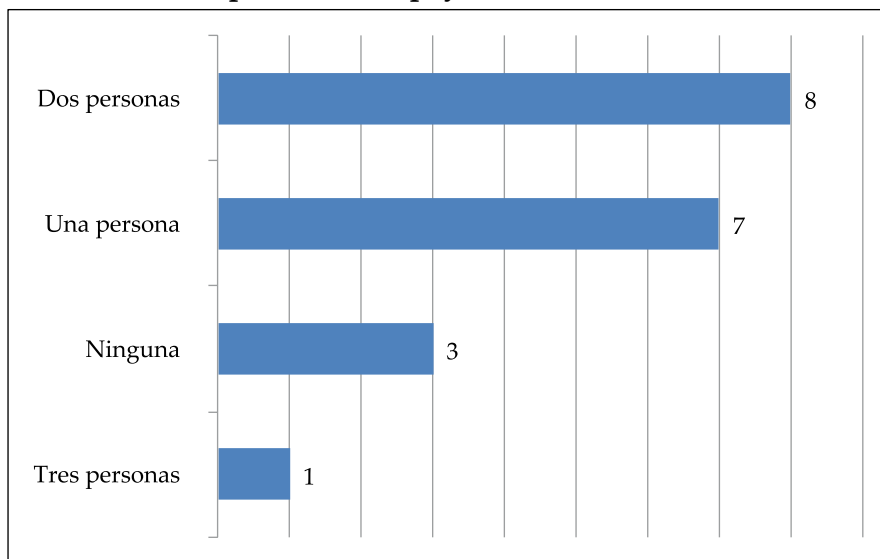
Dicho personal de apoyo colabora en la actualización del portal, la coordinación para la entrega de información por parte de las unidades orgánicas de la entidad, la adecuación de la información en lenguaje claro y comprensible, y en la elaboración de formatos que permitan estandarizar el contenido de la información.

Durante las entrevistas realizadas a los RPT se indagó sobre el apoyo de personal con el que cuentan y si este es suficiente o no para cumplir con la actualización permanente y la administración del Portal de Transparencia Estándar.

Un primer aspecto a destacar es que la mayoría de los RPT entrevistados cuenta con personal de apoyo dentro de las unidades donde laboran. En efecto, 16 de los 19 FRAI de ministerios (84%) y 34 de los 43 RPT de las municipalidades distritales de Lima Metropolitana (79%) refieren que cuentan con dicho personal.

En efecto, conforme se aprecia en el gráfico N° 33, 8 de los 19 RPT de ministerios (42%) señalaron que cuentan con dos personas, mientras que 7 de los 19 (37%) indicaron que contaban con una persona.

**Gráfico N° 33**  
**Número de personas de apoyo de los RPT de ministerios**

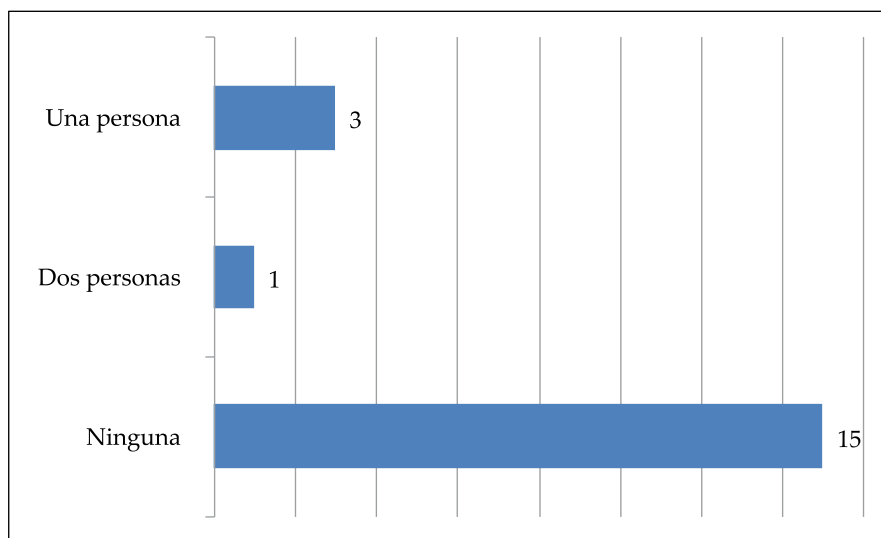


Fuente: Supervisión a RPT de ministerios y municipalidades distritales de Lima Metropolitana 2013.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Por otro lado, como se observa en el gráfico N° 34, cuando se preguntó si requerían más personal de apoyo: 4 de los 19 RPT de ministerios (21%) manifestaron que requieren más personal de apoyo, 3 señalaron que necesitan solo una persona y 1 señaló que requiere dos personas más.

**Gráfico N° 34**  
**Número de personas adicionales que requiere para realizar sus labores como RPT de ministerios**



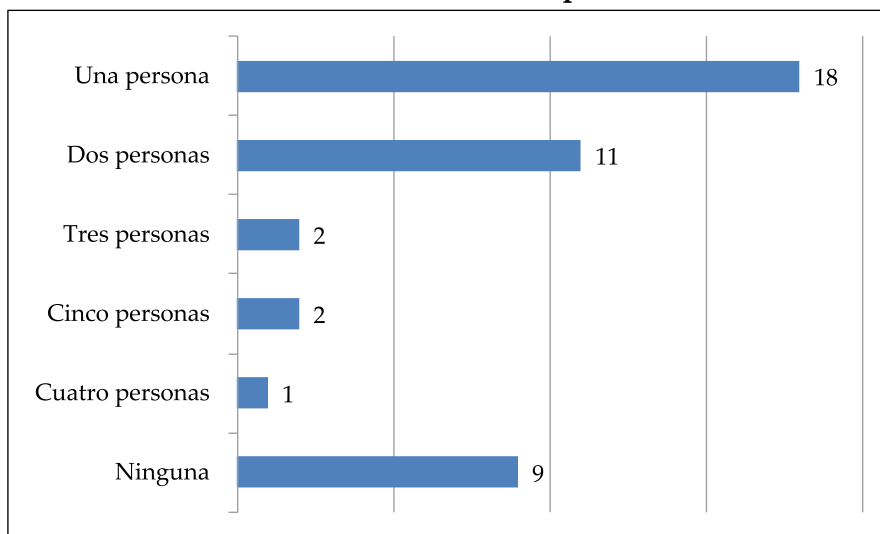
Fuente: Supervisión a RPT de ministerios y municipalidades distritales de Lima Metropolitana 2013.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Sobre este mismo tema, 18 de 41 de los RPT de municipalidades distritales de Lima Metropolitana (42%) señalan que cuentan con una persona que apoya directamente el ejercicio de sus funciones. Una proporción menor (25%) indicó que cuenta con dos personas de apoyo y asistencia.

Asimismo, como se observa en el gráfico N° 35, 5 RPT (12%) indicaron que cuentan con 3, 4 o 5 personas de apoyo. En el otro extremo, llama la atención que 9 (21%) hayan señalado que no cuentan con personal de apoyo.

**Gráfico N° 35**  
**Número de personas de apoyo de los RPT de municipalidades distritales de Lima Metropolitana**



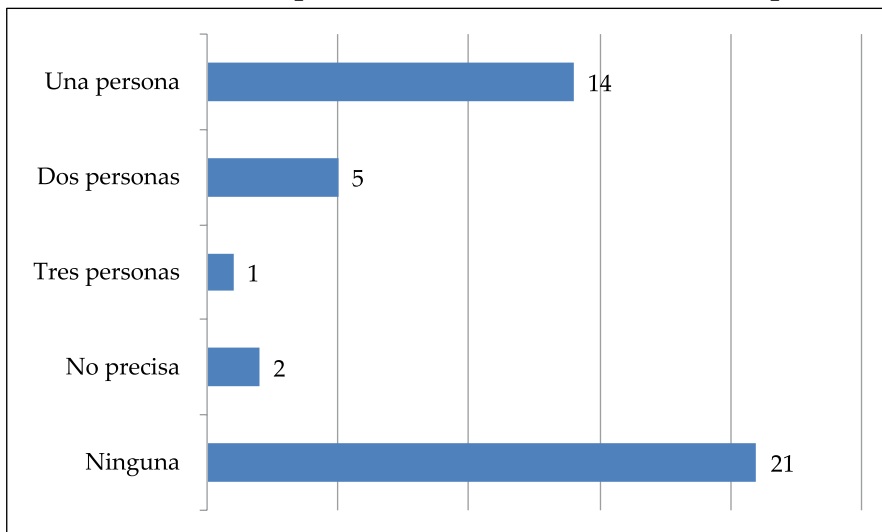
Fuente: Supervisión a RPT de ministerios y municipalidades distritales de Lima Metropolitana 2013.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

De acuerdo con el gráfico N° 36, 20 de los 43 RPT de las municipalidades distritales de Lima Metropolitana (47%) señalaron que requieren personal adicional para el adecuado ejercicio de sus funciones; 14 (33%) expresaron que necesitan una persona adicional, 5 (9%) indicaron que requieren dos personas y 1 (2%) señaló que necesita tres personas de apoyo.



**Gráfico N° 36**  
**Número de personas adicionales que requiere para realizar sus labores  
como RPT de municipalidades distritales de Lima Metropolitana**



Fuente: Supervisión a RPT de ministerios y municipalidades distritales de Lima Metropolitana 2013.

Elaboración: Defensoría del Pueblo

En síntesis, sobre el personal de apoyo de los RPT se puede afirmar válidamente que existe la necesidad de mayor personal. En ese sentido, lo requieren 4 de los 19 RPT de ministerios (21%) y 20 de los 43 RPT de las municipalidades distritales de Lima Metropolitana (47%).

Estos requerimientos de mayor personal son previsibles, ya que, como se expresó anteriormente, el 11% de los RPT de ministerios y todos los RPT de las municipalidades distritales de Lima Metropolitana desempeñan su cargo junto con otras funciones al interior de sus entidades.

Dada esta situación, se recomienda a la máxima autoridad de las entidades supervisadas, conforme al literal a del artículo de 3 del Reglamento de la Ley, que atiendan los requerimientos de personal de apoyo de los RPT de sus entidades.

## **2.2. Procedimiento para la publicación de información en los Portales de Transparencia Estándar**

Un criterio que contribuye a mejorar la transparencia de la gestión pública es el establecimiento de lineamientos claros y precisos que faciliten a las entidades públicas una adecuada administración de sus portales de transparencia estándar y el cumplimiento de sus obligaciones de transparencia activa.

Actualmente, se encuentran vigente la Directiva N° 001-2010-PCM/SGP «Lineamientos para la Implementación de los Pórtales de Transparencia Estándar en las entidades de la Administración Pública»,<sup>67</sup> que establecen qué información y cómo debe ser puesta a disposición de los ciudadanos.

Sin embargo, resulta importante que cada una de las entidades obligadas elabore directivas internas atendiendo a sus características propias, como su estructura orgánica, la cantidad de unidades orgánicas o reparticiones, las necesidades de información de la ciudadanía, entre otros aspectos.

Por ello se consultó a los RPT si poseen una norma interna para la publicación de información en el Portal de Transparencia Estándar: 6 de los 19 RPT (32%) de ministerios señalaron que sus entidades no la poseen, mientras que 11 de los 19 (58%) de estos funcionarios indicaron que sí.<sup>68</sup>

De otro lado, solo 10 de los 43 RPT de las municipalidades distritales de Lima Metropolitana (23%) señalaron que cuentan con dicha normativa, mientras que 32 indicaron que no la poseen.<sup>69</sup>

En resumen, existe un porcentaje significativo de municipalidades distritales de Lima Metropolitana (74%) y de ministerios (32%) que no cuentan con normas internas que regulen un procedimiento de publicación

---

67 Directiva aprobada a través del Resolución Ministerial N° 200-2010-PCM. En adelante los Lineamientos para la implementación de los Portales

68 Los ministerios que cuentan con las mencionadas normas internas son: Defensa, Desarrollo e Inclusión Social, Economía y Finanzas, Energía y Minas, Producción, Relaciones Exteriores, Salud, Trabajo y Promoción del Empleo, Vivienda, Construcción y Saneamiento y, por último, Ambiente. En el caso del Ministerio de Educación, el RPT señaló que no tenía conocimiento de la existencia de una norma de estas características. Por su parte, el RPT del Ministerio del Interior indicó que esta normativa interna se encontraba en proceso de elaboración.

69 Las municipalidades distritales de Lima Metropolitana que cuenta con normas internas que regulan la publicación de información son las de: Ate, Barranco, El Agustino, Independencia, Jesús María, Los Olivos, Rímac, San Isidro, Santa Anita y Santiago de Surco. En el caso de la Municipalidad de Ancón, el RPT indicó que se encuentra en proceso de implementación.

de información. Se recomienda, por ello, a la máxima autoridad de las entidades supervisadas que aún no han aprobado dicha normativa, que la generen. Ello en conformidad con el literal a del artículo 3 del Reglamento de la Ley.

### **2.3. Fiscalización y sanción**

La importancia de la fiscalización radica en que permite analizar, identificar, controlar y reprimir las conductas que contravengan la normativa de transparencia y el acceso a la información pública. Ello conduce a aplicar sanciones a aquellos funcionarios públicos cuyas conductas que vulneren el principio rector de máxima publicidad.

En el caso peruano, el control del cumplimiento de las obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información es difuso y está a cargo de cada una de las entidades públicas obligadas. Conforme al artículo 4° del TUO de la Ley, estas deberán iniciar procedimientos sancionadores a los funcionarios que incumplen con sus disposiciones y, de ser el caso, sancionarlos por la comisión de una falta.

Durante las entrevistas a los RPT, se preguntó si se sabía cuáles son las entidades encargadas fiscalizar a los funcionarios que incumplen sus obligaciones en la materia. Al igual que lo evidenciado en el caso de los FRAI, las respuestas de los RPT dan cuenta de la variedad de entidades que ellos consideran como competentes para realizar las funciones de fiscalización.

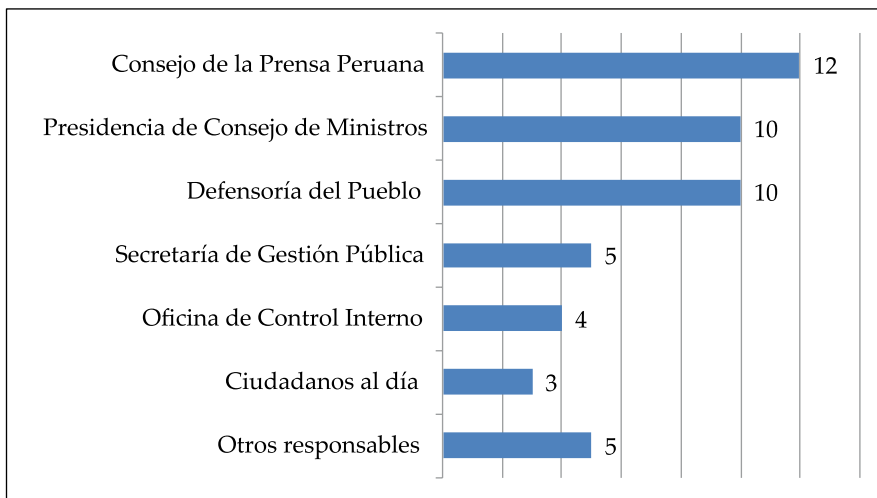
Asimismo, se indagó si algún funcionario ha sido sancionado por el incumplimiento de normas de transparencia y acceso a la información, y si la entidad en la que labora cuenta con un registro de sanciones.

De los 19 RPT de ministerios, 12 indicaron que el Consejo de la Prensa Peruana (63%) es la entidad competente para realizar labores de fiscalización; 10 identificaron a la Defensoría del Pueblo (53%), 10 señalaron a la Presidencia de Consejo de Ministros (53%);<sup>70</sup> y, finalmente, 5 (26%) mencionaron a la Secretaría de Gestión Pública como entidad responsable para realizar dicha función.<sup>71</sup>

<sup>70</sup> En las respuestas, no hicieron referencia a ninguna unidad orgánica específica de la Presidencia del Consejo de Ministros.

<sup>71</sup> En la categoría «otras responsables» se encuentra: Secretaría General, Instituto Prensa y Sociedad, Oficina de Ética, Usuarios, [Opinión Pública y Medios de Comunicación]

**Gráfico N° 37**  
**Entidades que realizan la labor de fiscalización a los RPT de ministerios<sup>72</sup>**



Fuente: Supervisión a RPT de ministerios y municipalidades distritales de Lima Metropolitana 2013.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Cuando se consultó a los RPT, si en la entidad en la que laboran se había sancionado a algún funcionario por el incumplimiento de la normativa de la materia: solo el RPT del Ministerio de Salud indicó que se había sancionado a un funcionario por incumplimiento de obligaciones en materia de transparencia.

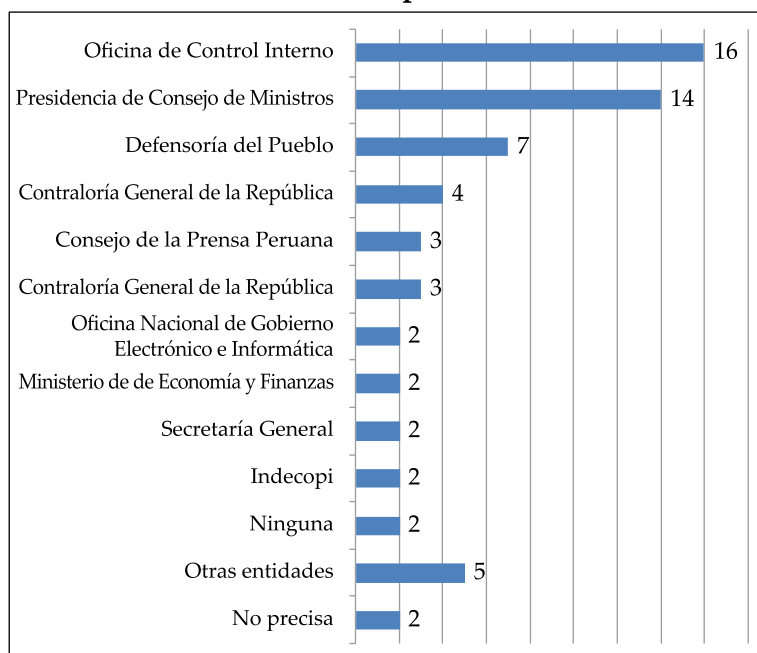
También se consultó al RPT si conoce que la entidad pública en la que labora cuenta con un registro de sanciones: 11 de 19 RPT de ministerios (57%) señalaron que no conocían si disponían o no de un registro de este tipo.

En el caso de los 43 RPT de municipalidades distritales de Lima Metropolitana, como se aprecia en el gráfico N° 38, 16 (37%) señalaron que la Oficina de Control Interno es la encargada de realizar las labores de fiscalización en materia de transparencia activa. Asimismo, 14 RPT (33%) respondieron que Presidencia del Consejo de Ministros cumplía

<sup>72</sup> Esta pregunta fue abierta, dio al RPT la posibilidad de dar los nombres de varias entidades.

con esta labor. Adicionalmente, 7 de los RPT (16%) señalaron que la Defensoría del Pueblo era la responsable de esta función.<sup>73</sup>

**Gráfico N° 38**  
**Responsables de la labor de fiscalización en materia de transparencia,**  
**según los RPT de las municipalidades distritales de**  
**Lima Metropolitana<sup>74</sup>**



Fuente: Supervisión a RPT de ministerios y municipalidades distritales de Lima Metropolitana 2013.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

De otro lado, cuando se preguntó en las municipalidades distritales de Lima Metropolitana sobre la imposición de sanciones, de los 43 RPT únicamente 2 indicaron que en sus entidades se había sancionado a funcionarios por incumplimiento de la normativa de transparencia y acceso a la información. Los RPT que respondieron fueron de las mmunicipalidades distritales de Ate y San Miguel.

<sup>73</sup> En la categoría otros responsable se encuentra: el Jefe de Presupuesto de la entidad, la Gerencia Municipal, Ciudadanos al Día, Lima como vamos y la Opinión Pública.

<sup>74</sup> Esta pregunta fue abierta, que dio la posibilidad al RPT a dar el nombre de varias entidades.

Además, 35 de 43 RPT (81%) de municipalidades distritales de Lima Metropolitana señalaron que no conocían si contaban con un registro de sanciones en las entidades donde desempeñaban sus funciones.

En conclusión, sobre la fiscalización del cumplimiento de las normas de transparencia y acceso a la información se puede afirmar que no existe claridad al momento de identificar a la entidad competente para realizar estas funciones. Ello debido a que, tanto los RPT de ministerios como de las municipalidades distritales de Lima Metropolitana, han identificado, como las encargadas de realizar estas funciones, a diversas entidades, entre ellas: la Presidencia Consejo de Ministros, la Oficina de Control Interno, la Secretaría de Gestión Pública, la Secretaría General e, incluso, a organismos no gubernamentales.

También se evidencia que, salvo casos puntuales, los RPT no tienen conocimiento de funcionarios sancionados por incumplimientos de obligaciones en la materia. En efecto, solo 1 de los 19 RPT de ministerios y 2 de los 43 RPT de las municipalidades distritales de Lima Metropolitana han mencionado que sí se ha sancionado funcionarios por el incumplimiento de la normativa en portales o transparencia activa.

Estos elementos afianzan la necesidad de que nuestro país cuente con una entidad independiente y especializada, que sea competente para fiscalizar y sancionar por el incumplimiento de las obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información en la administración pública.

Esta es una de las razones por la que la Defensoría del Pueblo ha propuesto la creación de una Autoridad Autónoma garante de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que cuente con la competencia para fiscalizar el cumplimiento de las normas de transparencia e imponer sanciones, conforme a la gravedad de los incumplimientos al principio rector de máxima divulgación.

## CAPÍTULO II

### EJERCICIO CIUDADANO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA A PARTIR DE LAS QUEJAS DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO

La publicación del TUO de la Ley representa, en muchos sentidos, un hito en el modo en que las entidades públicas deben organizar su funcionamiento, conforme a las obligaciones contenidas en esta norma.

Este cuerpo normativo regula el derecho fundamental de acceso a la información pública<sup>75</sup> y se instaura como un canal que facilita la respuesta a la demanda de transparencia e información pública de parte de la ciudadanía, favoreciendo a la organización de los sujetos obligados para la entrega de esta. El adecuado funcionamiento de este canal asegura el respeto del principio de máxima divulgación, en la medida en que las entidades cumplan con dar la debida respuesta a las solicitudes de información realizadas por los ciudadanos y organizaciones.

En la práctica, lo que se observa a lo largo de los diez años de vigencia de la norma es que dicho canal articulador entre oferta y demanda —como eje de viabilización del ejercicio del derecho en mención— ha tenido importantes avances, pero no siempre ha tenido un funcionamiento efectivo o garante.

La prueba más importante de esta afirmación es el número de quejas que año a año ha recibido la Defensoría del Pueblo en materia de transparencia y acceso a la información pública. Ello bajo el entendido de que es la mejor medida disponible para ensayar una aproximación cuantitativa a las afectaciones que desde el Estado se hace al derecho fundamental de acceso a información pública.

Con ello se asume que parte de la población cuyos derechos son vulnerados considera a la Defensoría del Pueblo como una entidad que potencialmente puede revertir dicha vulneración. Las quejas recibidas

---

<sup>75</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA. Artículo 2. 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.

por la Defensoría del Pueblo, a nivel nacional, son un termómetro parcial importante junto con otros indicadores que también son señal del estado del cumplimiento del TUO de la Ley, como es el caso de las demandas de hábeas data interpuestas.

En ese sentido, uno de los puntos esenciales para evaluar los avances en materia de acceso a la información pública supone el estudio de la evolución el número de quejas que la Defensoría del Pueblo recibió, calificó y tramitó como vulneraciones al derecho fundamental de acceso a la información pública desde el año 2003,<sup>76</sup> fecha en la cual entró en vigencia del TUO de la Ley, hasta el 2012, el último año cerrado.

## **1. TRÁMITE DE LAS QUEJAS ANTE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DESDE EL 2003 HASTA EL 2012**

En esta primera sección analizaremos el global de quejas recibidas por la Defensoría del Pueblo entre los años 2003 y 2012 en lo que respecta a vulneraciones al derecho de acceso a información pública, así como su distribución entre los sujetos obligados que las reciben, las actuaciones que vulneraron derechos y el origen de las quejas. Ello equivale a analizar más de 6 mil quejas registradas a nivel nacional.

Dadas las características del objetivo que se aborda, la fuente natural para el análisis es el propio sistema estadístico de la Defensoría del Pueblo. El Sistema de Información Defensorial (en adelante SID) es utilizado por los comisionados y las comisionadas, a nivel nacional, para registrar cada una de las quejas que reciben de ciudadanos,<sup>77</sup> así como aquellas iniciadas de oficio.<sup>78</sup> Por tanto, esta aproximación no se

---

76 La Ley fue publicada en el diario oficial *El Peruano* el 3 agosto del 2002 y se encuentra vigente desde el año 2003. Por ello que el inicio de nuestro periodo de análisis (2003) resulta totalmente adecuado al marco temporal en que las entidades tenían el deber de cumplir con las obligaciones establecidas por la Ley.

77 Conforme a los artículo 10 y 19 de la Ley N° 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, y el artículo 21 del Protocolo de Actuaciones Defensoriales, aprobado mediante la Resolución Administrativa N° 047-2008/DP-PAD, cualquier persona natural o jurídica puede recurrir en queja alegando la vulneración o el peligro de vulneración de un derecho fundamental debido a la actuación de una entidad de la administración pública.

78 De acuerdo, con el artículo 1 de la Ley N° 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, y el artículo 5 del Protocolo de Actuaciones Defensoriales, aprobado mediante la Resolución Administrativa N° 047-2008/DP-PAD, la Defensoría del Pueblo se encuentra facultada para



ha realizado a partir de una muestra, sino del total de quejas recibidas entre los años 2003 y 2012.<sup>79</sup>

### **1.1. Evolución de las quejas recibidas por la Defensoría del Pueblo desde el 2003 hasta el 2012**

Durante la última década, la Defensoría del Pueblo ha recibido un total de 6,714 quejas en la materia; pero año a año, la cantidad ha variado. Como se puede corroborar en el gráfico N° 1, se reciben pocas quejas durante los años 2003 (77) y 2004 (447), pero a partir del año 2005 (908) el número aumenta de forma considerable y disminuye en el 2009 (630).

Esta alternancia evidencia que la demanda por los servicios de protección de derechos que brinda la Defensoría del Pueblo evoluciona a partir de cómo los ciudadanos ejercen sus derechos, pero también a partir de cómo los sujetos obligados conciben sus deberes, gestionan, entregan y difunden la información pública que producen y poseen.

Es necesario precisar que la información analizada tiene una particularidad. Al tratarse de quejas presentadas ante la Defensoría del Pueblo contra sujetos obligados a responder solicitudes de acceso a información pública, no es posible generalizar automáticamente nuestro análisis al universo de atenciones de solicitudes de acceso a información pública. Las quejas que llegan a la Defensoría del Pueblo son un subconjunto del total de vulneraciones que han ocurrido durante la vigencia del TUO de la Ley.

Sobre la respuesta a las solicitudes de acceso a la información de las entidades de la Administración Pública, cabe mencionar que la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros emite un informe anual que presenta los resultados del monitoreo de las respuestas a estas solicitudes. Sin embargo, su informe tampoco cuenta con el universo de las atenciones de los pedidos de información, y ello porque

---

realizar intervenciones de oficio registrándolas como quejas de oficio. En estos supuestos orienta su actuación a verificar la violación o el peligro de violación de derechos y el incumplimiento de deberes de la administración para proteger a las personas, restituir sus derechos y lograr el cese de los actos arbitrarios o negligentes.

<sup>79</sup> Cabe precisar que en el transcurso de los años analizados, se ha implementado un proceso de optimización del registro y de la sistematización de las quejas que recibe la Defensoría del Pueblo, siendo que los resultados que se presentan en este informe reflejan el nivel de avance del dicho proceso.

no todas las entidades cumplen con la remisión de la información que solicita la Secretaría de Coordinación para realizar este monitoreo.<sup>80</sup>

Como se puede advertir, si bien hasta la fecha nuestro país no cuenta con un registro completo del universo de atenciones de solicitudes de acceso a la información pública que reporte el estado del cumplimiento de las normas de transparencia y acceso a la información, consideramos que el análisis de las quejas recibidas por la Defensoría del Pueblo durante el 2003 y el 2012 a nivel nacional genera numerosos y sólidos indicios para identificar las fallas en el funcionamiento del derecho fundamental de acceso a información pública.

### **1.1.1. Evolución general de las quejas recibidas por la Defensoría del Pueblo del 2003 al 2012**

En todo el 2003 la Defensoría del Pueblo recibió un total de 77 quejas a nivel nacional, esta escasa cantidad era esperable ya que se trataba del primer año de vigencia del TUO de la Ley.

En el primer trimestre del 2003 se interpusieron solo 3 quejas, una en Lima y las otras en Cusco y San Martín. El denominador común fue el incumplimiento del plazo para responder la solicitud de información, vulneración que ha sido la más frecuente durante todo el período de vigencia del TUO. Durante el segundo y tercer trimestre del año se recibieron 59 y en el último trimestre del 2003 solo se presentaron 12 quejas.

Un año después, en el 2004, el escenario va cambiando. Las quejas crecen a un ritmo más rápido representando el inicio del crecimiento constante de las mismas hasta el 2007. Durante todo el 2004 se recibieron 447 quejas, obteniendo en los últimos meses un promedio de 40 quejas por mes.

Si se observa el número de quejas recibidas por la Defensoría del Pueblo año a año, entre el 2003 y el 2012, se advierte que existen 3 claros períodos<sup>81</sup> del comportamiento de su evolución. En el gráfico N° 01 y en el cuadro N°

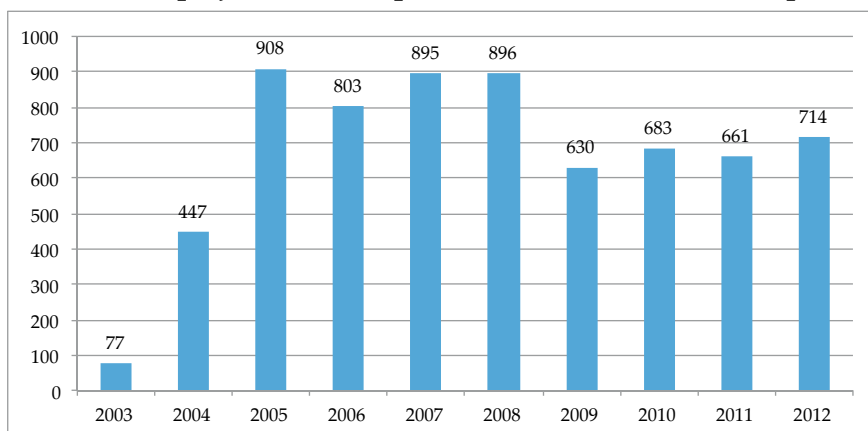
---

80 Conforme se precisa en los propios informes anuales, para realizar el informe del año 2012, la Secretaría de Coordinación solicitó información a las 1,991 entidades que conforman la administración pública y solo recibieron respuesta de 782. Para la elaboración de los informes de los años 2011 y 2010, en cambio, cursaron comunicaciones a 1,988 entidades recibiendo respuesta de 620 y 395, respectivamente.

81 Como se detalla más adelante, estos 3 períodos son: i) adaptación y respuesta (desde el 2003 hasta abril de 2005), ii) estancamiento (desde mayo de 2005 hasta septiembre de 2009) y iii) estancamiento bajo (desde octubre del 2009 hasta el 2012).

1 se puede apreciar cómo, para cada período, existen promedios de quejas anuales y mensuales marcadamente distintos.

**Gráfico N° 1**  
**Cantidad de quejas recibidas por la Defensoría del Pueblo por año**



Fuente: SID.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

**Cuadro N° 1**  
**Promedio de quejas anuales y mensuales en los tres periodos de la evolución de las quejas**

	Total de quejas	Promedio de quejas anuales	Promedio de quejas mensuales
Periodo de adaptación-respuesta (2003 – abril-2005)	706	235	25
Periodo estancamiento (mayo-2005 – septiembre 2008)	3,178	795	78
Periodo de estancamiento bajo (septiembre 2008-2012)	2,830	566	55
<b>Total</b>	<b>6,714</b>	<b>671</b>	<b>67</b>

Fuente: SID.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

En términos generales, lo que los datos evidencian es que entre el 2003 y el 2012 se ha dado un conjunto de cambios positivos y negativos que han hecho que el incumplimiento del principio de máxima divulgación y la vulneración del derecho fundamental de acceso a la información pública sean más visibles en las estadísticas de la Defensoría del Pueblo.

Ello tiene relación con el funcionamiento del Estado, el conocimiento y ejercicio de la práctica del derecho y el avance normativo y jurisprudencial en la materia, así como con la presencia y el reconocimiento de instituciones especializadas y con competencias adecuadas y suficientes para velar por este derecho.

En otras palabras, las quejas son el resultado de varios factores: la mala actuación de los sujetos obligados, la regulación normativa, la incidencia de los parámetros jurisprudenciales y el reconocimiento que la ciudadanía tiene en la Defensoría del Pueblo.

El primer período de evolución de las quejas que se inicia el 2003 y continúa hasta abril del 2005 representa una etapa particular a la que podemos denominar *adaptación y respuesta*. Este periodo tiene dos componentes, uno vinculado con el Estado y el otro con la ciudadanía y el ejercicio de sus derechos.

El primer componente es la *adaptación* del aparato público al TUO de la Ley. Si esta adaptación hubiera sido instantánea y adecuada, el número de quejas recibidas se hubiera mantenido constantemente bajo hasta el 2012, pero ello no fue así. El número de quejas fue creciendo, aunque lentamente, en este primer periodo hasta abril del 2005. El segundo componente, la *respuesta*, es el reconocimiento (conocimiento y ejercicio) en los ciudadanos del derecho de acceso a información pública. Este componente es más fuerte que el anterior ya que a más conocimiento y ejercicio del derecho, mayores las posibilidades de advertir cómo los sujetos obligados se han adaptado al TUO de la Ley.

La suma de estos dos componentes —o, mejor dicho, su contraposición— explica el ritmo de quejas en el periodo de *adaptación y respuesta*: un total de 706 quejas en este periodo a una tasa de 25 por mes. Se advierte que la demanda ciudadana por transparencia y acceso a información pública contrasta con la rapidez con que las entidades públicas generan la “oferta” del derecho de acceso a información pública; o, en sentido más estricto, con cómo estas adaptan su funcionamiento y responden a las solicitudes de acceso a información de los ciudadanos y a sus obligaciones en transparencia.

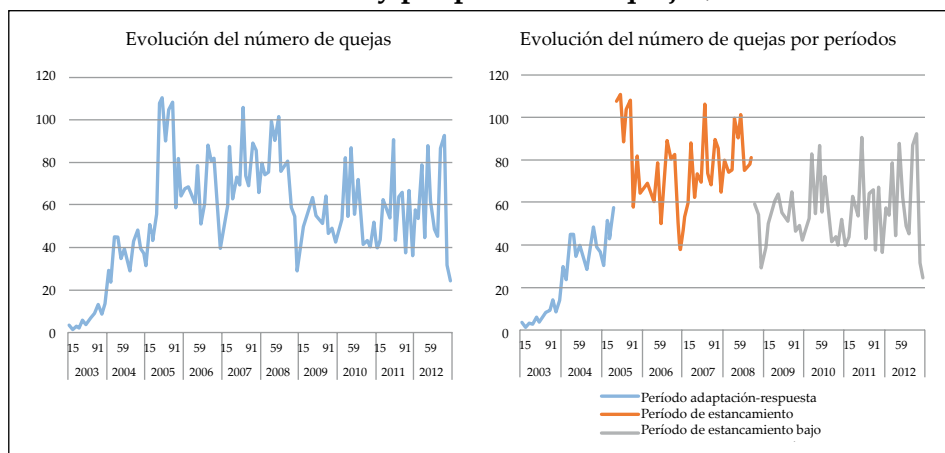
El segundo periodo de la dinámica de las quejas inicia en mayo del 2005 y termina en septiembre del 2008. La dinámica cambia en este periodo: el

número de quejas recibidas es relativamente constante pero alto año a año. Es el periodo en que la Defensoría del Pueblo recibió el mayor número de quejas: 3,178 en total y 60 por mes. Por ello, este segundo bloque lo hemos denominado periodo de *estancamiento*.

Este segundo periodo termina con una caída en el número de quejas registradas hacia finales del 2008 (septiembre). En el 2009 las 630 quejas representaron el 70% de lo recibido en el 2008. Estas cifras reflejan la menor cantidad de quejas recibidas en este tercer periodo: 2,830 en total y 55 en promedio por mes. Las quejas varían poco entre año y año, y mantienen una tendencia estable. Por ello, lo hemos denominado periodo de *estancamiento bajo*. Hasta el 2012 las quejas se movieron ligeramente por debajo de las 700 anuales. En el 2010 se contabilizaron 683 quejas y en el 2012 un total de 714.

En suma, durante el tercer periodo, la cantidad de quejas recibidas por la Defensoría del Pueblo ha tendido a disminuir. Pero aún subsisten quejas recurrentes y de solución relativamente simple que apuntan a cómo los sujetos obligados responden a las necesidades de los ciudadanos.

**Gráfico N° 2**  
**Evolución mensual y por periodos de quejas, 2003-2012**



Fuente: SID.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

#### 1.1.1.1. Hechos que influyeron en la variación de las quejas recibidas por la Defensoría del Pueblo

La pregunta que naturalmente aparece al notar la variación en la evolución de las quejas materia de estudio es la siguiente: ¿qué ha motivado esta fluctuación ascendente y descendente en el volumen de quejas entre el 2003 y el 2012? En el gráfico N° 2 se observa variaciones fuertes hacia arriba o hacia abajo que, visto en un periodo de tiempo muy corto, genera esta imagen volátil en las quejas.

Si bien no se encuentra disponible la información para señalar con seguridad todas las razones que justifican porqué mes a mes variaron las quejas, si es posible analizar el efecto de ciertos fenómenos e identificar otros tantos que estadísticamente han tenido una influencia significativa sobre el volumen de quejas que recibió la Defensoría del Pueblo en materia de transparencia y acceso a información pública.

El Informe Defensorial N° 96, «Balance a dos años de vigencia de la Ley de Transparencia y Acceso a Información Pública 2003-2004», publicado en octubre de 2005, generó un cambio al alza en la evolución de las quejas.<sup>82</sup> La explicación es clara y revela el impacto del trabajo que la Defensoría del Pueblo realiza posteriormente a la publicación de sus informes.

Luego de la publicación del mencionado informe defensorial, el dinamismo alrededor de este tema se inicia con la difusión de los contenidos del reporte y, luego, con las réplicas desde las oficinas defensoriales y los módulos de atención defensorial. Así, el informe no solo visibiliza el derecho fundamental, sino que también posiciona a la Defensoría del Pueblo como entidad receptora de quejas en la materia.

Esta conclusión es importante, pues un informe defensorial no solo tiene por objetivo supervisar los deberes de la administración estatal, sino que además busca disminuir las brechas en la calidad del servicio público y promover mecanismos que faciliten en la ciudadanía el conocimiento, la vigilancia y la denuncia para la reducción de las vulneraciones de sus derechos. No obstante, valga remarcar que el efecto que un informe defensorial publicado ejerce sobre el volumen de quejas recibidas es

---

82 Ver anexo 1 para las pruebas estadísticas. Se aplicó un *test* de cambio estructural para conocer si es que la publicación del informe defensorial produjo una variación en el crecimiento de las quejas. En este caso se aplicó el *Test de Chow*, considerando un horizonte temporal de un año luego de publicado el informe defensorial. Los resultados fueron significativos al 95% de confianza.

temporal (vigencia limitada) y está condicionado, además, por otros factores (difusión, impacto, masificación del informe, etc.).

Asimismo, existen fuertes indicios que apuntan a que la evolución de las quejas se ve fuertemente influenciado alrededor de los periodos electorales. Ello es comprensible considerando que este derecho es ejercido de forma instrumental, es decir, para luego poder ejercer otro derecho. Dado que, como se detalla más adelante, los gobiernos locales concentran la mayor proporción de quejas, este efecto electoral tiene influencia en el flujo total de quejas recibidas por la Defensoría del Pueblo.

Hacia el último semestre del 2006, las quejas van aumentando pero disminuyen en los meses finales del año. Ello coincide con los meses en los que termina el período de gestión de los gobiernos locales. Luego de algunos meses de instaladas las nuevas autoridades, hacia abril, las quejas empiezan a aumentar durante el 2007 y mantienen un flujo alto y volátil hasta mediados del 2008.

Aunque más adelante se explicará con mayor detalle este aspecto, la instrumentalización del derecho obedecería al mayor número de solicitudes de acceso a información pública que los ciudadanos dirigen a las autoridades salientes y, luego de las elecciones, a las autoridades entrantes. Así, a mayor cantidad de solicitudes, mayores posibilidades de vulneración del derecho y, en última instancia, una mayor cantidad de personas que acuden a la Defensoría del Pueblo para buscar hacer valer sus derechos.

A lo largo de este informe veremos que los ciudadanos —atomizados y desorganizados— tienen la capacidad de generar cambios en la actuación de las entidades públicas siempre y cuando intermedie un actor con competencia y legitimidad. La presentación de una queja tiene la posibilidad de modificar la actuación de una municipalidad distrital o de cualquier ministerio.

Esta es una vía para lograr la correcta aplicación del derecho, que se activa por la acción de los ciudadanos (de abajo hacia arriba). Nos referimos a la capacidad que tiene cada persona de lograr que los sujetos obligados cumplan con sus obligaciones. Estos cambios en el nivel de cumplimiento de las normas de transparencia y acceso a la información se impulsan desde abajo (desde la queja de cada ciudadano) hacia arriba (hacia las entidades de la administración pública).

A través de las quejas por transparencia y acceso a la información, la ciudadanía genera un ciclo valioso de ejercicio de derechos que puede tomar mucha fuerza en periodos cortos de tiempo, como los pre y post electorales; pero con altas posibilidades de ser poco sostenible y supeditado a la presencia de ciertos actores más o menos activos u organizados.

Podemos afirmar que si bien existen picos máximos de quejas en algunos periodos, seguidos de retrocesos a su ritmo habitual en lugar disminuir radicalmente, el problema de gestión y aplicación de la Ley es estructural, y el rol vigilante de los ciudadanos y de la Defensoría del Pueblo tiene límites en su efectividad.

Dicho de otra forma, la dispersión de las quejas por entidad (quejas en muchas entidades) junto con el impulso particular de ciertos eventos exógenos (cambios de gobierno) y el uso particular del derecho (instrumental) para solicitar información a entidades públicas y, finalmente, la dificultad o la reticencia para cumplir los plazos de respuesta o entregar efectivamente la información solicitada (voluntad institucional), hacen que la recurrencia en ciertos hechos vulneratorios se mantenga pese a las funciones que cumple la Defensoría del Pueblo.

Tanto la autonomía, como el mandato constitucional específico que detenta la institución defensorial permiten tener mejores posibilidades de proteger con eficacia el derecho de acceso a la información pública, pero cabe recordar que la magnitud de los problemas advertidos a través de las quejas requiere del ejercicio de funciones que escapan a la naturaleza de esta entidad.

Si bien es cierto que la actividad desplegada, a través de la atención de quejas, ha solucionado casos al nivel individual, los problemas de fondo que ocasionan que los ciudadanos acudan a la Defensoría del Pueblo aún persisten. Sirven de ejemplo los diversos problemas que origina el incumplimiento del plazo para atender las solicitudes de acceso a la información pública.

Asimismo, es necesario tomar en cuenta que la Defensoría del Pueblo no es la única institución que cumple el rol de garantizar el derecho fundamental de acceso a información pública. En ese mismo sentido se encuentran la labor que realiza el Poder Judicial y, en última instancia, el Tribunal Constitucional en los procesos constitucionales de hábeas data.



El Tribunal Constitucional es el garante final de la protección de la constitucionalidad; con la particularidad de que los criterios que genera de forma continuada a través de cada sentencia, su jurisprudencia, debe guiar la interpretación y el cumplimiento que hacen las entidades del Estado sobre las normas de transparencia y acceso a información pública. Nos referimos a un esquema de formación del Derecho de arriba (desde la jurisprudencia del Tribunal) hacia abajo (dirigido hacia todos los sujetos obligados por la Ley).

A pesar de que la función del Tribunal Constitucional es importante por la interpretación vinculante que realiza del Derecho,<sup>83</sup> ello contrasta con el impacto de sus sentencias en la disminución del número de quejas que la Defensoría del Pueblo ha recibido entre el 2003 y el 2012.

Por ejemplo, si este órgano emite una sentencia estableciendo los principios que las entidades públicas deben adoptar para fijar adecuadamente el costo de reproducción de la información solicitada, se espera, por tanto, que disminuyan fuertemente las vulneraciones al derecho de acceso a información pública ligadas a cobros ilegales o arbitrarios.

Sin embargo, en la práctica ello no ha sucedido, tal como se muestra más adelante. Las sentencias relativas a este aspecto no han influido en la disminución del número de quejas que la Defensoría del Pueblo ha recibido entre el 2003 y el 2012. Lo cual lleva a reflexionar sobre la necesidad de difundir las sentencias del Tribunal Constitucional, supervisar su cumplimiento, capacitar y generar los incentivos adecuados para que los funcionarios en las más de tres mil entidades públicas conozcan, comprendan y apliquen lo que el Tribunal Constitucional ha establecido como interpretaciones obligatorias en materia de transparencia y acceso a la información pública.

Al margen de lo anterior, las actuaciones de la Defensoría del Pueblo y el Tribunal Constitucional han sido positivas para amparar el derecho de acceso a información pública. Prueba de ello es el promedio de 671 quejas anuales que recibe la Defensoría del Pueblo, de las cuales el 85% han sido fundadas. También lo es el 45% de las sentencias fundadas de procesos de

---

83 Código Procesal Constitucional. Artículo VII.- Las sentencias del Tribunal Constitucional que adquieren calidad de cosa juzgada constituyen precedente vinculante cuando así lo exprese la sentencia, precisando el extremo de su efecto normativo. Cuando el Tribunal Constitucional resuelve apartándose del precedente, debe expresar los fundamentos de hecho y de derecho que sustentan la sentencia y las razones por las cuáles se aparta del precedente.

habeas data que han llegado al Tribunal Constitucional en los últimos seis años. Sin embargo, ello no ha sido suficiente para garantizar el acceso a la información pública, lo cual nos lleva a preguntarnos: ¿hasta qué punto el modelo institucional actual es capaz de resolver los problemas de fondo que ocasionan las vulneraciones al principio de máxima divulgación y al derecho fundamental de acceso a la información pública?

### **1.1.2. Evolución de las quejas en función de variables clave**

La evolución general de las quejas indica cómo ha cambiado el número de quejas en su totalidad año a año. Empero, ninguna distinción se ha aplicado a los datos con el objetivo de tener una primera mirada sobre cuántas quejas recibió la Defensoría del Pueblo en el tiempo.

Es importante distinguir que no todas las regiones tienen el mismo comportamiento observado a nivel nacional. Asimismo, no todas las quejas son iguales, sino que responden a distintas formas de vulnerar el derecho de acceso a la información pública. Incluso hay sectores e instituciones en particular que reciben más quejas que otras.

#### **1.1.2.1. Evolución por región de las quejas recibidas por la Defensoría del Pueblo**

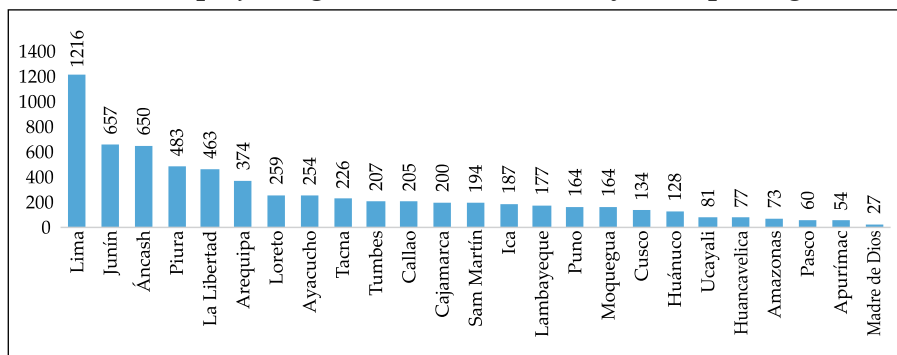
A mayor población, más quejas. En efecto, en las regiones con mayor población se ha registrado un mayor número de quejas entre el 2003 y el 2012, lo cual era esperable. Ahí donde exista mayor población debe haber una presencia mayor del Estado, abriendo mayor posibilidad de contacto entre este y la ciudadanía. Si asumimos que la difusión del TUO de la Ley ha tenido algún impacto en el conocimiento de los derechos, entonces tendremos que en las ciudades donde exista más población y, por tanto, mayor número de entidades estatales, habrá mayor cantidad de solicitudes y reclamos vinculados a la transparencia y el acceso a información pública.

De ahí que la región Lima sea la que cada año ha registrado el mayor número de quejas, excepto para el año 2005, cuando Junín la superó por 39 quejas. En el 2003 recibió 25 quejas, pero para el 2004 fueron 88; mientras que en el año 2008 tuvo el mayor número de quejas que fue de 205, en tanto que para el 2012 se registraron 171.

Fuera de Lima, el orden de regiones con más quejas no muestra un patrón claro. Por ejemplo, no hay ninguna región que se haya mantenido entre las cinco con más quejas registradas en la última década. Cusco, Puno y Moquegua, ubicadas entre las cinco primeras regiones con más quejas en el 2003, no vuelven a aparecer entre estos puestos.

Cabe recordar, sin embargo, que esta es la etapa de *adaptación y respuesta*, y son pocas las quejas que llegaron a la Defensoría del Pueblo. Tacna, Arequipa, Loreto y Piura tienen solo algunas apariciones en el cuadro N° 2. De su parte, Áncash y Junín son las que se muestran con mayor presencia en el periodo de tiempo analizado.

**Gráfico N° 3**  
**Total de quejas registradas entre el 2003 y 2012, por región**



Fuente: SID.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

**Cuadro N° 2**  
**Las 5 regiones con más quejas, 2003-2012<sup>84</sup>**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Histórico
Lima	1° (25)	1° (88)	2° (140)	1° (136)	1° (150)	1° (205)	1° (112)	1° (113)	1° (76)	1° (171)	1° (1216)
Ancash	2° (11)	3° (48)		4° (68)	2° (115)	3° (76)	2° (77)	2° (64)	3° (60)	2° (83)	3° (650)
Puno	3° (8)										
Cusco	4° (7)										
Callao	5° (6)										
Junín		4° (47)	1° (179)	3° (70)	4° (52)	2° (116)	5° (38)	3° (58)	5° (48)	4° (47)	2° (657)
Piura		5° (43)	3° (79)	2° (81)			4° (61)		4° (53)	5° (41)	4° (483)
La Libertad			4° (64)		5° (52)	4° (65)	3° (63)	4° (50)	2° (63)		5° (463)
Ayacucho			5° (62)								
Loreto				5° (62)		5° (47)					
Arequipa		2° (50)			3° (87)			5° (43)			
Tacna										3° (60)	

Fuente: SID.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

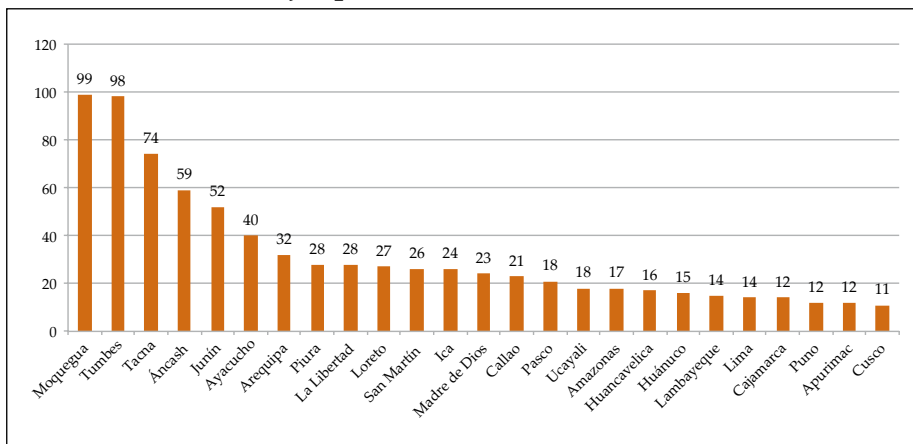
84 El número entre paréntesis es el número de quejas recibidas.

#### 1.1.2.1.1. Promedio de quejas recibidas en la Defensoría del Pueblo por habitante según región

El problema con los datos mostrados es que el peso de la población en cada región termina influenciando fuertemente el número de quejas registradas. Una región pequeña no aparecerá en el *ranking* pese a que, por ejemplo, en promedio cada ciudadano interponga un mayor número de quejas que aquellos de una ciudad grande. El hecho de que Lima tenga más quejas que Tacna, no significa que en Tacna haya menos quejas por habitante.

Esta dificultad de comparación se soluciona al tomar un indicador que homogenice los datos. Para ello se usó el número de quejas por cada cien mil habitantes. Ahora la imagen es bastante diferente. Tacna tiene más quejas por habitante que Lima.

Gráfico N° 4  
Quejas por cada 100 mil habitantes



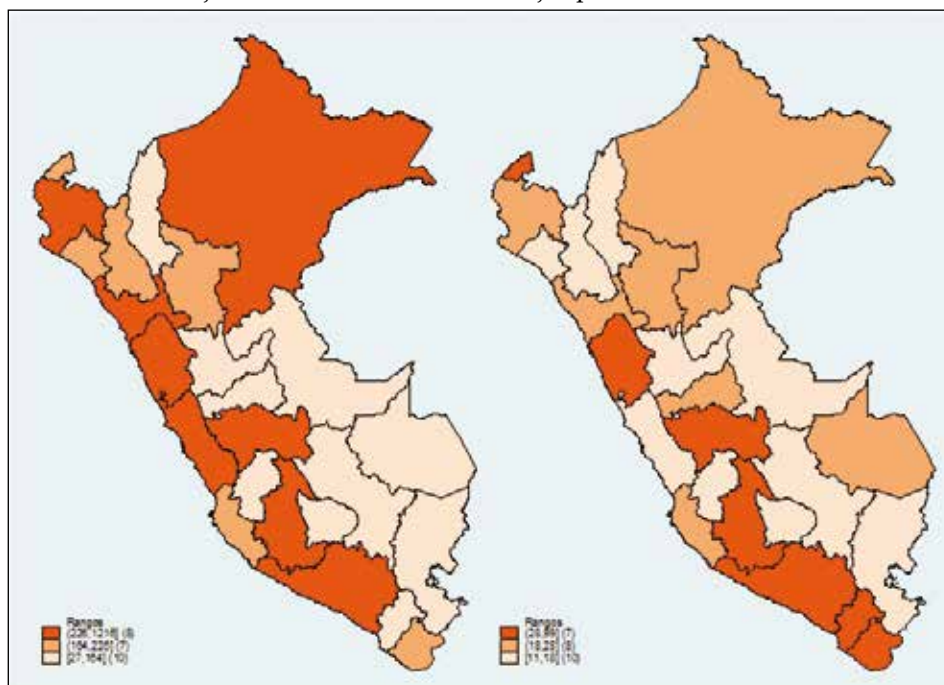
Fuente: SID.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

### Mapa N° 1 Quejas por cada 100 mil habitantes

Quejas totales

Quejas por cada 100 mil habitantes



Fuente: SID.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Junto a la región Moquegua (99), Tumbes es la que registra continuamente el mayor número de quejas por cada 100 mil habitantes (98), seguidos por la región Tacna (74).

Lima tiene un dato particularmente bajo (14), al igual que varias de las regiones que en los datos totales de quejas se ubican como las de mayor afluencia. Estas diferencias se aprecian claramente en el mapa N° 1 al comparar el total de quejas por región y el indicador de quejas por cada 100 mil habitantes. En este segundo se observa cómo en la Costa sur el índice de quejas es mayor, a diferencia de lo que pasa en varias regiones de la Sierra sur.

Esto nos lleva a un siguiente punto: preguntarnos cuáles son los factores —además del poblacional— que determinan que en una región u otra existan más o menos quejas.

La hipótesis es que el número de quejas es una variable que, con sus limitaciones, se aproxima a medir el conocimiento y el ejercicio del derecho vulnerado; sin embargo, como medir directamente el conocimiento del derecho resulta bastante complejo, analizaremos qué otras variables potencialmente pueden limitarlo (pobreza, débil desarrollo humano, etc.), para luego ver si en las regiones donde existan menos condiciones favorables también habrá menos quejas que llegaron a la Defensoría del Pueblo.

Para probar esta hipótesis se estudió el efecto de algunos indicadores sociales y económicos sobre el volumen de quejas por región. Estos indicadores son: pobreza, desigualdades económicas, el índice de desarrollo humano,<sup>85</sup> población, ingreso per cápita, así como el número de quejas interpuestas por mujeres y el índice de brecha de género en la presentación de las quejas.<sup>86</sup> Esto se hizo a partir de una modelación econométrica.<sup>87</sup>

Los resultados muestran que dos variables influyen en el número de quejas distribuido por regiones: población y el Índice de Brecha de Género. La importancia de la primera sobre las quejas recibidas por la Defensoría del Pueblo es confirmada. Pero la segunda variable es particular. A mayor brecha de género,<sup>88</sup> se registran más quejas. La explicación es simple. Entre el 2003 y el 2012, el volumen de quejas interpuestas por hombres fue notablemente mayor al de las mujeres.

Además, como se verá más adelante, los picos y las bajadas en la evolución de las quejas se deben esencialmente a las variaciones en el número de quejas interpuestas por hombres. Ello explica, por tanto, que mientras más brecha de género exista en la presentación de quejas, la Defensoría del Pueblo recibirá más de estas. Todo lo anterior no significa, empero, que no existan otras variables que también influyan en las quejas. Probablemente el propio conocimiento de la ley tenga un peso fundamental.

Un segundo punto importante a notar guarda relación con la evolución de las quejas en cada región. En el periodo evaluado, el flujo de quejas ha

---

85 El Índice de Desarrollo Humano está compuesto por indicadores en tres ámbitos: educación (años promedio de instrucción, años promedio de instrucción esperados), salud (esperanza de vida) e ingresos (ingreso nacional bruto per cápita).

86 Más adelante, en el apartado "Quejas interpuestas por personas naturales" se desarrolla y presenta este indicador.

87 Ver anexo 2.

88 Mayor diferencia entre el número de quejas presentadas por hombres frente a las de las mujeres.

sido bastante diferente entre las regiones. Ello demuestra, como se puede apreciar en el gráfico N° 5, que la evolución de las quejas en cada región no ha sido constante.

**Gráfico N° 5**  
**Evolución de quejas por región, 2003-2012**



Fuente: SID.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.



Esta falta de homogeneidad en cómo crecieron las quejas en cada región tiene razones de fondo que abarcan diversos campos: el conocimiento de la ley y su difusión, la adaptación de las entidades a esta, el desarrollo jurisprudencial del principio de máxima divulgación y del derecho fundamental de acceso a la información pública, la actuación de la Defensoría del Pueblo, etc. Sin embargo, estas razones no serán abordadas en este informe.

#### **1.1.2.2. Evolución por hecho vulneratorio de las quejas recibidas por la Defensoría del Pueblo**

La Defensoría del Pueblo cuenta con una guía que permite a sus comisionados y comisionadas clasificar las quejas recibidas en función de distintas categorías de derechos y hechos vulneratorios. Ello permite identificar con precisión cuáles son las afectaciones al derecho fundamental de acceso a la información pública que están detrás de cada queja, para así darle un tratamiento específico.

En esta guía, el respeto del principio de transparencia y el derecho fundamental de acceso a la información pública se han agrupado en 12 hechos vulneratorios.<sup>89</sup> Ello permite contar con una serie de datos continuos desde el 2003 hasta el 2012; que, facilita la detección de la problemática y de las barreras para el ejercicio del derecho al acceso a la información pública.

---

<sup>89</sup> Estos han variado poco desde el 2003, ya que únicamente se hizo modificaciones de forma.

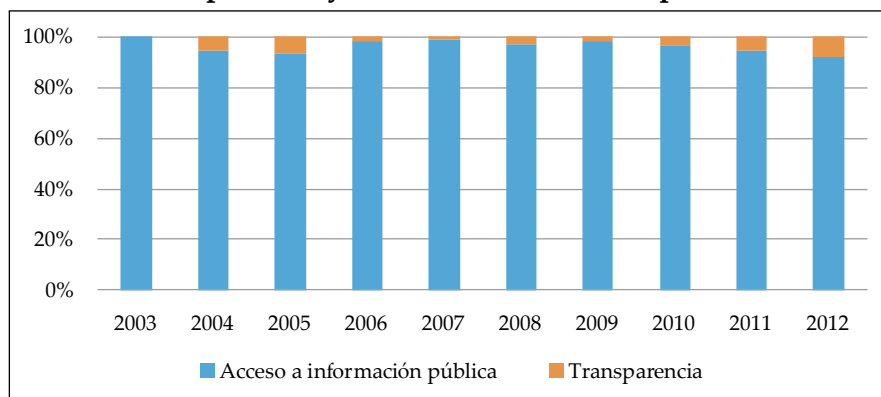
**Cuadro N° 3**  
**Temática de los hechos vulneratorios**

	<b>Hechos vulneratorios</b>	<b>Temática</b>
1	Cobros ilegales o arbitrarios	Acceso a información pública
2	Destrucción o pérdida de información	
3	Entrega de información incompleta, no solicitada, no comprensible y/o en formato no requerido	
4	Exigencia de requisitos ilegales, arbitrarios o de justificación para acceder a la información	
5	Incumplimiento del deber de clasificación de la información	
6	Incumplimiento del plazo para entregar información	
7	Negativa a dar información por excepciones no contempladas en la normativa vigente	
8	Negativa a dar información por inadecuada interpretación de las excepciones	
9	No incorporación del procedimiento de acceso a la información ni del costo de reproducción en el Texto Único de Procedimientos Administrativos de la entidad	
10	Inexistencia de portales de transparencia y acceso a la información, distinta a los que puedan afectar a personas con discapacidad visual	Transparencia
11	Portales que no contienen la información exigida por la ley o que contienen información incompleta, desactualizada y/o incomprensible	
12	Incumplimiento del deber de designar funcionarios responsables de entregar la información y de los portales de transparencia	Transparencia y acceso a información pública

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

De los 12 hechos, 2 de ellos recogen el incumplimiento de obligaciones en materia de transparencia, mientras que 9 se refieren a vulneraciones al derecho fundamental de acceso a información pública. Uno adicional se refiere a ambos temas (falta de designación del funcionario responsable de acceso a información). Esto permite visualizar mejor que en las quejas que tramita la Defensoría del Pueblo: las entidades públicas afectan mayoritariamente al derecho fundamental de acceso a la información pública (97%) y marginalmente incumplen el principio de transparencia (3%).

**Gráfico N° 6**  
**Participación de las quejas por hechos vulneratorios vinculados a  
transparencia y a acceso a información pública**



Fuente: SID.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

**Cuadro N° 4**  
**Quejas por hecho vulneratorio, 2003-2012**

Hechos vulneratorios	Cantidad	Porcentaje
Incumplimiento del plazo para entregar información	4,033	60.1%
Cobros ilegales o arbitrarios	602	9.0%
Negativa a dar información por excepciones no contempladas en la normativa vigente	369	5.5%
Exigencia de requisitos ilegales, arbitrarios o de justificación para acceder a la información	321	4.8%
Entrega de información incompleta, no solicitada, no comprensible y/o en formato no requerido	296	4.4%
Negativa a dar información por inadecuada interpretación de las excepciones	269	4.0%
No incorporación del procedimiento de acceso a la información ni del costo de reproducción en el Texto Único de Procedimientos Administrativos de la entidad	269	4.0%
Falta de designación del funcionario responsable de entregar la información	256	3.8%
Portales que no contienen la información exigida por la ley o que contienen información incompleta, desactualizada y/o incomprensible	173	2.6%

Hechos vulneratorios	Cantidad	Porcentaje
Inexistencia de portales de transparencia y acceso a la información, distinta a los que puedan afectar a personas con discapacidad visual	96	1.4%
Destrucción o pérdida de información	23	0.3%
Incumplimiento del deber de clasificación de la información	7	0.1%
<b>Total</b>	<b>6,714</b>	<b>100.0%</b>

Fuente: SID.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Si bien las quejas se concentran en los hechos vulneratorios vinculados al acceso a información pública, en la práctica uno solo es el que acumula la mayor cantidad de quejas: el incumplimiento del plazo con el que cuenta la entidad para entregar la información, como respuesta a las solicitudes de acceso a información pública que formulan los ciudadanos. Cabe recordar que según el TUO de la Ley,<sup>90</sup> el plazo es de 7 días hábiles, pudiendo prorrogarse por 5 días útiles adicionales en caso concurren circunstancias que hagan inusualmente difícil reunir la información.

En promedio, el 60% de las quejas se calificó bajo este hecho. Ello equivale a 4,033 de 6,714 quejas recibidas entre el 2003 y el 2012. Su peso porcentual ha variado relativamente poco desde el 2003. Sólo en el 2007 hubo un pico donde el 70% de las quejas se registró como incumplimiento del plazo para entregar información pública. La persistencia de este incumplimiento al TUO de la Ley es, por tanto, estructural y se convierte en una barrera clave y recurrente para limitar el derecho de los ciudadanos.<sup>91</sup>

El resto de hechos vulneratorios tiene una recurrencia bastante menor y dispersa. Excepcionalmente, alguno de ellos superó el 10% del total de quejas en alguno de los años estudiados. Es el caso de los cobros ilegales

90 Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Artículo 11.- Procedimiento. El acceso a la información pública se sujeta al siguiente procedimiento: [...] b) La entidad de la Administración Pública a la cual se ha presentado la solicitud de información deberá otorgarla en un plazo no mayor de siete (7) días útiles; plazo que se podrá prorrogar en forma excepcional por cinco (5) días útiles, adicionales, de mediar circunstancias que hagan inusualmente difícil reunir la información solicitada. En ese caso, la entidad deberá comunicar por escrito, antes del vencimiento del primer plazo, las razones por las que hará uso de tal prórroga, de no hacerlo se considera denegado el pedido.

91 Una queja puede registrar más de un hecho vulneratorio. El SID solo registra uno de ellos, pues además ello facilita el uso del sistema y de sus estadísticas. En la práctica, se halló que 1 de cada 4 quejas presenta más de un hecho vulneratorio.

o arbitrarios: en 2005, 2008 y 2009 registró, respectivamente, 11%, 12% y 11% del volumen total de quejas recibidas por la Defensoría del Pueblo. En términos históricos, entre el 2003 y el 2012 es el segundo hecho de mayor frecuencia (8.9%), aunque en el 2012 ocupó el cuarto lugar en la lista de hechos más frecuentes.

Hay dos hechos en particular que tienen escasos registros. Son los de destrucción o pérdida de información (23 quejas entre 2003 y 2012) y el incumplimiento del deber de clasificar la información (7 quejas en el mismo periodo). Ello no significa necesariamente que no existan problemas en cómo la administración estatal gestiona y entrega la información que le solicitan los ciudadanos. Simplemente, son vulneraciones que llegan en escasa proporción a la Defensoría del Pueblo, tanto porque los ciudadanos tienen mayores dificultades para detectarlas, como porque constituyen parte de una agenda pendiente de las actuaciones de oficio con respecto a dicha información.

La existencia de quejas por cobros ilegales o arbitrarios ha tenido picos importantes tanto en el 2005 como en el 2008. Pero, en general, el número de quejas de este tipo oscila entre las 60 y las 100 quejas anuales. El mayor registro de quejas de este hecho obedece al impulso de las quejas de oficio.<sup>92</sup> Lo mismo sucede con los picos que en 2005 tuvieron las quejas que trataron sobre la exigencia de requisitos ilegales, arbitrarios o de justificación para acceder a la información (84), y aquellas relacionadas con la no incorporación del procedimiento de acceso a la información ni del costo de reproducción en el Texto Único de Procedimientos Administrativos de la entidad (87).

De la misma manera, las quejas de oficio ocasionaron un incremento en las quejas vinculadas al incumplimiento del deber de designar funcionarios responsables de la entrega de información y de los portales de transparencia en 2006 (41), y la inexistencia de portales de transparencia y acceso a la información en 2004 (54).

---

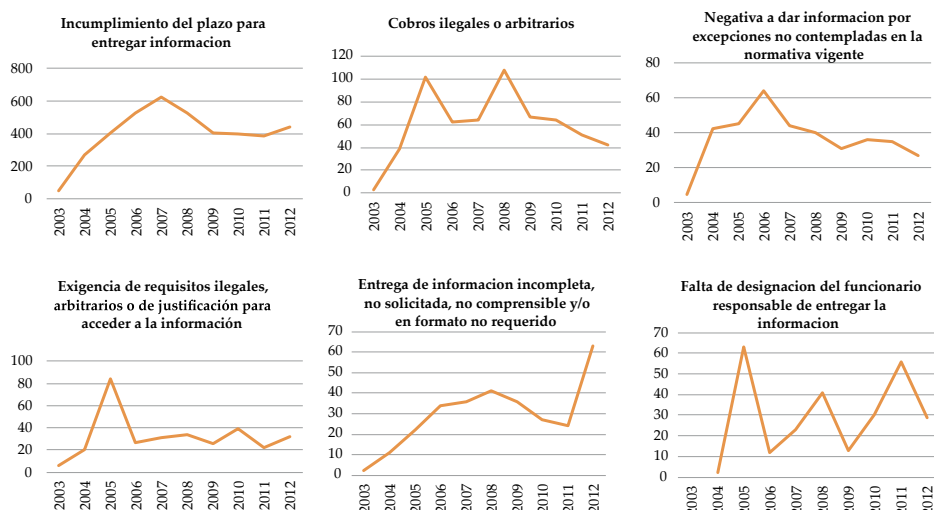
92 Como se mencionó, de conformidad con el artículo 1 de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo y el artículo 5 del Protocolo de Actuaciones Defensoriales, la Defensoría del Pueblo se encuentra facultada a realizar intervenciones de oficio registrándolas como quejas de oficio. En estos supuestos, orienta su actuación a verificar la violación o el peligro de violación de derechos y el incumplimiento de deberes de la administración para proteger a las personas, restituir sus derechos y lograr el cese de los actos arbitrarios o negligentes.

En el panorama completo de los años de estudio, como se aprecia en el gráfico N° 7, es posible observar dos tendencias opuestas en algunos hechos vulneratorios: algunos han mostrado una tendencia al alza y otros a la baja.

En efecto, de las quejas interpuestas ante la Defensoría del Pueblo se advierte que determinados hechos vulneratorios han ido disminuyendo. Es el caso de las quejas que se plantean por la negativa de la entidad a brindar la información en base a excepciones no contempladas en la normatividad vigente. Desde el pico de 64 quejas en 2006 se ha venido recibiendo cada año un menor número hasta llegar a 27 en 2012.

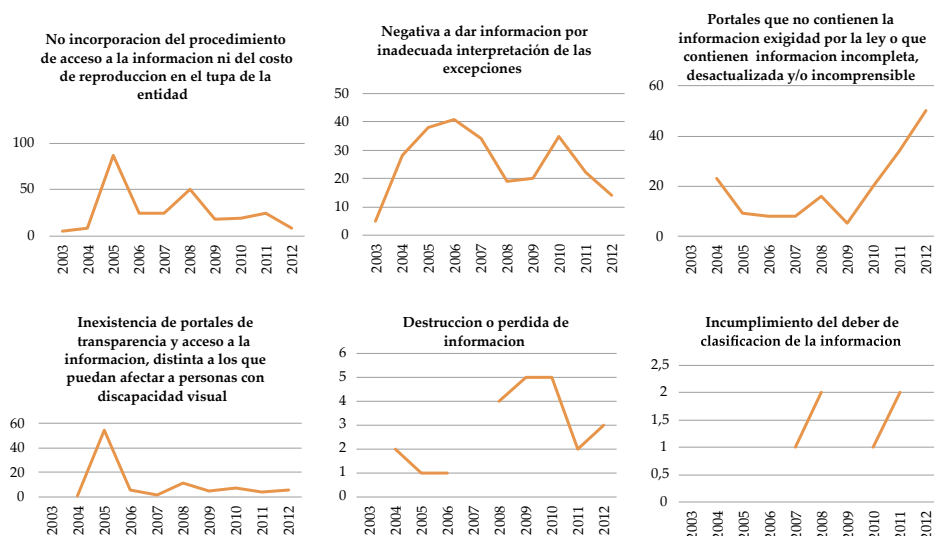
Al contrario de este grupo de quejas que disminuye en número, otros dos han tendido a aumentar en los últimos años. Ambos están vinculadas a los portales de transparencia. El primero es el incumplimiento del deber de designar funcionarios responsables de la entrega de información y de los portales de transparencia, y el segundo está vinculado a portales que no contienen la información exigida por la ley o que contienen información incompleta, desactualizada y/o incomprensible. Pero estas quejas tienen una particularidad: excepcionalmente provienen de ciudadanos y, casi por regla, proceden de las actuaciones de oficio de la Defensoría del Pueblo.

**Gráfico N° 7**  
**Quejas por hecho vulneratorio, 2003-2012<sup>93</sup>**



93 Los gráficos están ordenados en función del volumen de quejas por hecho vulneratorio (de mayor a menor).

## *Balance a diez años de vigencia de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública 2003 - 2013*



Fuente: SID.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

### **1.2. Entidades públicas con mayor número de quejas presentadas ante la Defensoría del Pueblo**

Desde 2003, la Defensoría del Pueblo ha recibido quejas contra más de 2 mil entidades públicas sobre transparencia y acceso a información pública.<sup>94</sup> Estudiar la distribución de dichas quejas pasa por categorizar a las entidades públicas, partiendo de lo general y llegando a lo más específico. En esa línea, se emplean tres niveles de categorías para clasificar las entidades públicas. Cabe precisar que esta clasificación se utilizará a lo largo de este informe defensorial.

La primera agrupación es la más general y representa a grupos de entidades. Estos fueron diseñados teniendo como base<sup>95</sup> a las categorías definidas en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.<sup>96</sup> Se encuentran, por ejemplo, las categorías gobiernos regionales,

<sup>94</sup> Se está considerando como entidad incluso a distintas unidades de una misma institución (por ejemplo, Ugel, direcciones regionales, etc.).

<sup>95</sup> Algunas de estas categorías fueron divididas en más de un grupo con el fin de visibilizar a algunos de ellos.

<sup>96</sup> Artículo I. Ámbito de aplicación de la ley. La presente Ley será de aplicación para todas las entidades de la Administración Pública. Para los fines de la presente Ley, se entenderá por "entidad" o "entidades" de la Administración Pública:

1. El Poder Ejecutivo, incluyendo Ministerios y Organismos Públicos Descentralizados
2. El Poder Legislativo

gobiernos locales, ministerios, organismos autónomos, Fuerzas Armadas, etc.

La segunda agrupación tiene un enfoque sectorial. Reúne a las entidades según la función que desempeñan. Esto permite agruparlas en Sectores. En total, hemos considerado aproximadamente 40 de estos.<sup>97</sup> Incluye, entre otros, a los sectores Educación, Salud, Justicia, Agricultura, Interior, etc.

Finalmente, la tercera agrupación se refiere directamente a la entidad quejada.<sup>98</sup> El listado es, por tanto, más amplio y disperso pero permite ubicar dónde es que han sido impuestas las quejas, facilitando así un diagnóstico mayor sobre dónde aplicar medidas concretas o donde identificar buenas prácticas.

**Cuadro N° 5**  
**Categorías de Grupos y Sectores**

Grupos	Sectores		
Empresas estatales	Agricultura	Energía	PCM
Empresas prestadoras (privadas y públicas) de servicios públicos	Ambiente	Fuerzas Armadas	Policía Nacional del Perú
Fuerzas Armadas	Congreso	Gobiernos regionales	Prefecturas
Gobiernos locales	Cultura	Interior	Previsional
	Defensa	Justicia	Producción
	Defensoría del Pueblo	Municipalidades distritales	Relaciones exteriores

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 confiere 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 la 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.

97 Se tomó como referencia el Clasificador Institucional que el Ministerio de Economía y Finanzas emplea para efectos del Presupuesto Público.

98 Esta clasificación toma en cuenta la institución y no la unidad de ésta que fue quejada. En la mayoría de los casos, diferenciar entre una y otra es poco importante. En otros casos, como las quejas contra colegios, comisarías o establecimientos de salud la distinción es relevante. Más adelante se precisarán datos de este tipo cuando sea necesario.



Grupos	Sectores		
Gobiernos regionales	Desarrollo e inclusión social	Municipalidades provinciales	Salud
Ministerios	Economía y finanzas	Organismos autónomos	Telecomunicaciones
Organismos autónomos	Educación	Organismos reguladores	Trabajo
PCM	Electoral e identidad		Transporte, comunicaciones, vivienda y construcción
Policía Nacional del Perú	Electricidad		Centros poblados
Poder Judicial	Empresas estatales		Agua, saneamiento y alcantarillado
Poder Legislativo			Comercio y turismo
Universidades			

Fuente: Ley del Procedimiento Administrativo General, Clasificador Institucional del MEF.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

### **1.2.1. Entidades públicas con mayor número de quejas por grupo**

La concentración de quejas por grupo muestra un patrón bastante claro: en cada uno de los años de la década en estudio, han sido los gobiernos locales los que han captado el mayor número de quejas. La razón es elemental: cuantitativamente representan una proporción amplia de entidades del Estado y son, en muchos aspectos, un punto de contacto frecuente y directo entre el ciudadano y la administración estatal. Al margen de cómo cumplan el TUO de la Ley, es esperable que estén en una alta ubicación como el grupo más quejado.

Entre 2003 y 2012, los gobiernos locales reúnen el 55% de las quejas por transparencia y acceso a información pública recibidas por la Defensoría del Pueblo; siendo que entre 2003 y 2005 recibieron mayor porcentaje de las quejas (casi siempre mayor al 60%), pero luego se redujo casi en diez puntos porcentuales.

En segundo lugar, y bastante lejos de los gobiernos locales, se hallan los ministerios y, luego, los gobiernos regionales. En efecto, la ventaja numérica que han tenido los primeros ha sido no sólo importante, sino también constante. En el periodo de análisis, los ministerios concentran el 20% de las quejas. Luego, le siguen los gobiernos regionales con el 14% de las quejas.

La primacía y la continuidad de los gobiernos locales en las quejas por transparencia y acceso a información pública es un hallazgo importante.

Pero, tal como se verá luego, no existen municipalidades distritales que masivamente hayan sido quejadas. Hay un fenómeno de atomización<sup>99</sup> en la vulneración del derecho fundamental de acceso a información pública, lo que, sin embargo, no quiere decir que no exista cierta recurrencia en algunas instituciones. Como se verá más adelante, la recurrencia está más ligada a uno de los hechos vulneratorios sobre transparencia y acceso a información pública más que a todo el contenido del derecho.

**Cuadro N° 6**  
**Quejas por Grupo 2003-2012**

<b>Grupo</b>	<b>Cantidad</b>	<b>Porcentaje</b>
Gobiernos locales	3,687	54.9%
Ministerios	1,341	20.0%
Gobiernos regionales	953	14.2%
Universidades	157	2.3%
Organismos autónomos	136	2.0%
Empresas prestadoras (privadas y públicas) de servicios públicos.	105	1.6%
Policía Nacional del Perú	78	1.2%
Fuerzas Armadas	72	1.1%
Empresas estatales	71	1.1%
PCM	57	0.8%
Poder Judicial	50	0.7%
Poder Legislativo	7	0.1%
<b>Total</b>	<b>6,714</b>	<b>100.0%</b>

Fuente: SID.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

---

99 Es decir una gran cantidad de entidades quejadas por muchos recurrentes.

### **Cuadro N° 7** **Quejas por Grupo 2003-2012**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Gobiernos locales	64%	59%	61%	45%	52%	59%	55%	53%	56%	53%
Ministerios	21%	27%	27%	32%	32%	13%	12%	11%	11%	12%
Gobiernos regionales	1.3%	2.2%	3.2%	3.5%	3.6%	20%	24%	27%	23%	25%
Universidades	1.3%	3.4%	1.7%	3.2%	2.9%	1.3%	2.2%	1.5%	3.9%	1.7%
Organismos autónomos	2.6%	2.5%	1.4%	4.6%	2.0%	1.5%	0.5%	1.2%	1.4%	3.1%
Empresas prestadoras (privadas y públicas) de servicios públicos	3.9%	2.0%	1.9%	2.9%	1.3%	0.8%	0.6%	1.8%	1.8%	0.8%
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Policía Nacional del Perú	0.0%	0.9%	0.7%	1.6%	1.1%	1.0%	1.6%	1.8%	0.8%	1.3%
Fuerzas Armadas	1.3%	1.1%	0.6%	2.2%	1.3%	1.0%	0.8%	0.9%	0.9%	0.7%
Empresas estatales	1.3%	0.9%	1.1%	3.2%	1.2%	0.8%	0.6%	0.6%	0.3%	0.3%
PCM	2.6%	1.3%	1.0%	1.2%	1.2%	0.8%	0.2%	0.6%	0.2%	0.8%
Poder Judicial	0.0%	0.2%	0.8%	1.0%	0.8%	0.6%	1.6%	0.9%	0.5%	0.4%
Poder Legislativo	1.3%	0.0%	0.0%	0.1%	0.2%	0.0%	0.3%	0.0%	0.2%	0.0%
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente: SID.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

La distribución de las quejas entre gobiernos regionales y ministerios guarda una particularidad adicional: la descentralización. Esta creó una dinámica cruzada de quejas. Cuando los gobiernos regionales asumieron las funciones<sup>100</sup> que antes estaban en los ministerios, las quejas se redujeron en estos últimos para aumentar en los primeros (incluso en forma más que proporcional). Hubo un traslado de competencias y, con ello, también de las quejas que presentaron los ciudadanos.

<sup>100</sup> En Plan Anual 2007, aprobado mediante Decreto Supremo N° 036-2007-PCM, se comprendió la transferencia a los gobiernos regionales de 180 funciones en las siguientes materias: agricultura, ambiente y ordenamiento territorial, comercio exterior, defensa civil, turismo, artesanía, pesquería, industria, energía y minas, educación, población, desarrollo social e igualdad de oportunidades, trabajo, transportes, telecomunicaciones, salud, y vivienda, construcción y saneamiento. Para diciembre de 2007, según la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros, se había avanzado en la transferencia del 79% de funciones a los gobiernos regionales.

Siendo este el panorama, es razonable admitir que en el proceso de descentralización no solo se transfirió funciones, sino también la demanda de información de los ciudadanos. Sin embargo, ni los ministerios, ni los gobiernos regionales respondieron a las solicitudes cumpliendo con las normativas sobre transparencia y acceso a la información pública.

Los años clave para entender esta dinámica cruzada son 2007 y 2008. Hasta 2007, el número de quejas recibidas por los ministerios aumentó en forma constante e importante. En 2005 tuvieron 279 quejas y en 2007 se registraron 353. Pero al año siguiente, la historia cambia. En 2008 solo cuentan 145 quejas y en adelante alrededor de 100 por año. La figura es inversa en el caso de los gobiernos regionales. Hasta 2007 habían recibido 100 quejas. Pero en los cinco años siguientes recibirían casi 900 quejas.

Este análisis sobre el cambio de flujo de quejas contra ministerios a gobiernos regionales, generado por el proceso de descentralización, permite visibilizar con mayor nitidez que existen dificultades estructurales para cumplir con los principios de transparencia y atender las solicitudes de acceso a información pública, en los cuales ni el TUO de la Ley, ni la jurisprudencia bastan para garantizar el pleno ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

El resto de grupos no solo tiene una cantidad de quejas menor a los ministerios, gobiernos regionales y locales, sino que el comportamiento de las quejas que recibieron es bastante errático, lo que hace bastante difícil el análisis. Lo que sí se observa en muchos casos es un pico de quejas en el 2006, que como se señaló líneas arriba, parece tener explicación en el calce con periodos electorales, y con cómo estos activan la necesidad de los ciudadanos para solicitar información a sus autoridades.

Estas cifras evidencian cómo para una parte importante del sector público, los parámetros normativos de la transparencia, y sobre todo del acceso a información pública, no se han traducido aún en parte habitual e integrada de la gestión pública. La necesidad de integrar estos principios a las prácticas de gestión pública se hace central, así como también una mayor supervisión sobre este proceso y su cumplimiento.

Esta problemática se fortalece por la debilidad del modelo desconcentrado de promoción y protección del derecho fundamental de acceso a la información pública, existente en nuestro país. Si se contara con una autoridad con la competencia y capacidad de vigilar de forma directa,

frecuente y especializada del accionar de las entidades públicas, sería menos costoso para los ciudadanos ejercer libre y correctamente sus derechos, y más beneficioso para las entidades públicas en el sentido que destinarían menos recursos a atender los problemas generados por las quejas, y así tendrían mayores posibilidades de brindar un mejor servicio a la ciudadanía.

### **1.2.2. Entidades públicas con mayor número de quejas por sector**

Desagregadas por Sector, son las municipalidades distritales las que reciben la mayor cantidad de quejas: 2,672 entre 2003 y 2012. En segundo lugar, está el sector Educación, con 1,167 quejas. Luego, las municipalidades provinciales fueron objeto de 994 quejas ante la Defensoría del Pueblo. En cifras gruesas, la relación de quejas entre el nivel distrital y provincial de gobierno es de casi de 3 a 1, proporción que es mayor entre la cantidad de municipalidades distritales y gobiernos regionales, en donde la relación es de 8 a 1.

Dentro del Sector Educación, hay una distinción marcada entre sus más de mil quejas. La mayor parte de estas no las recibió el Ministerio de Educación (96 en los diez años de estudio), sino las universidades (155) y el conjunto de los gobiernos regionales (874 en total), ya que en estos se registran las quejas contra las Ugel y los colegios estatales. Esta dispersión de las quejas en las unidades menores en que se divide un Sector permite avanzar con una hipótesis central. No parece ser tanto el Sector específico, salvo excepciones, el que determina la cantidad de quejas, sino la cantidad de unidades que estas entidades tengan.

Así, la amplitud de las redes de los Sectores Educación y Salud condiciona, por ejemplo, que acumulen una mayor cantidad de vulneraciones al derecho fundamental de acceso a información pública y, por tanto, una mayor cantidad de quejas. En otras palabras, hay instituciones con muchas quejas porque su estructura tiene una mayor cantidad de unidades, más trabajadores y mayores puntos de contacto con los ciudadanos.

Estas cifras, además, permiten identificar qué instituciones de determinados sectores deben de implementar estrategias encaminadas a que las gestiones sean realizadas de forma transparente. Ahí, en donde los sectores sean más amplios, es más importante vigilar y realizar capacitaciones continuas que generen las condiciones necesarias para que todos los funcionarios y servidores públicos de estos sectores respeten el derecho fundamental de acceso a la información pública.

**Cuadro N° 8**  
**Quejas por Sector 2003-2012**

Sector	Cantidad	Porcentaje
Municipalidades Distritales	2,672	39.8%
Educación	1,167	17.4%
Municipalidades Provinciales	994	14.8%
Salud	417	6.2%
Gobiernos Regionales	323	4.8%
Agricultura	125	1.9%
Justicia	118	1.8%
Desarrollo e Inclusión Social	88	1.3%
Transporte, Comunicaciones, Vivienda y Construcción	81	1.2%
Interior	78	1.2%
Agua, Saneamiento y Alcantarillado	74	1.1%
Fuerzas Armadas	72	1.1%
Organismos Autónomos	68	1.0%
Empresas Estatales	60	0.9%
Policía Nacional del Perú	45	0.7%
Provisional	39	0.6%
Trabajo	35	0.5%
Electoral e Identidad	35	0.5%
PCM	35	0.5%
Prefecturas	30	0.4%
Electricidad	24	0.4%
Energía	23	0.3%
Centros poblados	21	0.3%
Economía y Finanzas	20	0.3%
Organismos reguladores	14	0.2%
Cultura	9	0.1%
Producción	8	0.1%
Congreso de la República	7	0.1%
Telecomunicaciones	7	0.1%
Ambiente	6	0.1%
Comercio y Turismo	6	0.1%
Relaciones Exteriores	6	0.1%
Defensa	6	0.1%
Defensoría del Pueblo	1	0.0%
<b>Total</b>	<b>6,714</b>	<b>100.00%</b>

Fuente: SID.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

**Cuadro N° 9**  
**Quejas por Sector 2003-2012**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Municipalidades distritales	41.6%	45.4%	48.6%	30.1%	38.9%	46.7%	34.1%	36.2%	39.5%	37.1%
Educación	7.8%	13.6%	13.1%	17.8%	20.4%	15.7%	18.3%	20.9%	19.2%	18.1%
Municipalidades provinciales	22.1%	13.2%	12.1%	14.6%	13.5%	12.1%	20.3%	16.7%	16.2%	15.8%
Salud	3.9%	9.2%	8.4%	7.5%	5.4%	4.5%	4.8%	7.2%	5.1%	5.0%
Gobiernos regionales	1.3%	2.2%	3.2%	3.5%	3.6%	4.7%	7.8%	4.7%	6.8%	7.7%
Agricultura	3.9%	1.1%	2.8%	3.1%	2.7%	1.7%	0.6%	1.3%	1.4%	0.8%
Justicia	0.0%	0.7%	1.3%	2.5%	1.7%	1.8%	2.4%	1.3%	0.8%	3.2%
Desarrollo e Inclusión Social	0.0%	1.1%	1.0%	0.7%	1.0%	1.6%	1.4%	1.2%	2.4%	1.7%
Transporte, Comunic. Vivienda y Construcción	0.0%	0.7%	0.1%	1.2%	1.3%	1.8%	1.3%	1.6%	1.7%	1.3%
Interior	2.6%	0.9%	0.9%	2.1%	1.5%	1.0%	1.7%	0.3%	0.5%	1.3%
Agua, Saneamiento y Alcantarillado	3.9%	1.6%	1.4%	1.9%	0.9%	0.2%	0.5%	1.0%	1.7%	0.7%
Fuerzas Armadas	1.3%	1.1%	0.6%	2.2%	1.3%	1.0%	0.8%	0.9%	0.9%	0.7%
Organismos autónomos	2.6%	2.0%	0.7%	1.7%	0.8%	1.1%	0.3%	0.3%	0.6%	1.7%
Empresas estatales	0.0%	0.9%	1.0%	2.6%	1.1%	0.7%	0.5%	0.6%	0.2%	0.3%
Policía Nacional del Perú	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	1.0%	1.6%	1.8%	0.8%	1.3%
Previsional	0.0%	0.7%	0.2%	0.1%	0.8%	1.6%	0.2%	0.4%	0.5%	0.7%
Trabajo	0.0%	0.9%	0.7%	1.0%	0.8%	0.3%	0.3%	0.1%	0.3%	0.3%
Electoral e Identidad	0.0%	0.2%	0.6%	2.2%	0.4%	0.0%	0.0%	0.7%	0.2%	0.1%
PCM	2.6%	0.7%	0.9%	0.9%	0.9%	0.1%	0.2%	0.4%	0.0%	0.3%
Prefecturas	1.3%	2.0%	1.2%	0.6%	0.4%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%

Electricidad	0.0%	0.4%	0.3%	0.9%	0.3%	0.3%	0.2%	0.4%	0.2%	0.2%	0.1%
Energía	1.3%	0.0%	0.1%	1.0%	0.3%	0.3%	0.5%	0.0%	0.3%	0.3%	0.3%
Centros poblados	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.8%	1.0%	0.6%	0.3%	0.3%	0.3%
Economía y Finanzas	1.3%	0.4%	0.4%	0.2%	0.3%	0.0%	0.5%	0.6%	0.0%	0.0%	0.1%
Organismos reguladores	0.0%	0.4%	0.1%	0.4%	0.2%	0.4%	0.0%	0.1%	0.0%	0.0%	0.1%
Cultura	0.0%	0.2%	0.1%	0.1%	0.3%	0.0%	0.0%	0.0%	0.2%	0.3%	0.3%
Producción	0.0%	0.0%	0.0%	0.2%	0.2%	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.4%
Congreso de la República	1.3%	0.0%	0.0%	0.1%	0.2%	0.0%	0.3%	0.0%	0.2%	0.0%	0.0%
Telecomunicaciones	0.0%	0.0%	0.1%	0.1%	0.1%	0.2%	0.0%	0.3%	0.0%	0.0%	0.0%
Ambiente	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.0%	0.1%	0.3%	0.3%	0.3%
Comercio y Turismo	0.0%	0.2%	0.0%	0.0%	0.3%	0.0%	0.3%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Relaciones Exteriores	0.0%	0.0%	0.1%	0.0%	0.1%	0.1%	0.2%	0.1%	0.2%	0.0%	0.0%
Defensa	1.3%	0.0%	0.0%	0.4%	0.0%	0.1%	0.2%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente: SID.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.



### **1.2.3. Entidades públicas con mayor número de quejas por institución**

Al descender al nivel más desagregado, el análisis debe hacerse con mayor cuidado. La razón es simple: al nivel de cada entidad, ninguna de estas concentra un número de quejas relevantes, no solo año a año, sino tampoco en el lapso de tiempo entre 2003 y 2012. Las quejas están atomizadas en muchas entidades: solo 4 de ellas tienen más de 100 quejas desde que se implementó el TUO de la Ley, y 17 cuentan con más de 50 en ese mismo período.

El Gobierno Regional de Lima es la entidad con más quejas: 103 quejas entre 2003 y 2012. Más de la mitad de ellas (53) se dieron en 2007 y tienen que ver con incumplimiento en el plazo para responder. Luego de ese año, las quejas anuales nunca superaron las 35.

Un caso particular es el de la Municipalidad Distrital de San Jerónimo, de 31 mil habitantes y ubicada en la región Cusco. Su, relativamente, pequeño tamaño resalta por su puesto 18° en el listado histórico de entidades con más quejas. En 2007 las quejas registraron un pico atípico (48). La información solicitada fue bastante variada, pero apuntó a recabar información sobre la gestión del alcalde. En 2008 se reciben 2 quejas y en 2010 aparecerían otras 2 nuevas quejas contra esta misma municipalidad.

La escasa recurrencia de una misma entidad en la base de datos de quejas de la Defensoría del Pueblo dificulta hacer un análisis mayor. Si bien no es posible afirmar que el limitado número de quejas que cada institución acumuló es el resultado de cómo cada una de ellas respeta y gestiona el derecho fundamental de acceso a la información pública, lo que se puede afirmar es que, en muchas entidades, el pico de quejas coincide con el último año de los nuevos gobiernos regionales y locales, o con el primero de las autoridades entrantes.

Hay detrás del ejercicio del derecho fundamental de acceso a información pública incentivos que aumentan alrededor de los años electorales. Ello se corrobora en el mencionado caso de la Municipalidad Distrital de San Jerónimo. De las 48 quejas interpuestas en 2007 contra esta comuna, la mayoría está referida a temas de gestión municipal.<sup>101</sup>

---

<sup>101</sup> Las quejas que entraron a la Defensoría del Pueblo estaban vinculadas a solicitudes de información sobre padrón general de comerciantes, copia de informes legales, copias de licencias de construcción otorgadas, planillas, informes internos, informes sobre infraestructura, copias de facturas por compra, resoluciones de alcaldía, situación laboral de algunos trabajadores, documentos contables, entre otros.

Esta misma situación se observa también en otras municipalidades.

Estos casos revelan que en época electoral se aprecia con mayor nitidez el carácter instrumental del derecho de acceso a la información pública. Algunos ciudadanos presentan solicitudes de información bajo un fin de vigilancia política que se cruza con el ejercicio propio del derecho de acceso a la información pública. Otros, probablemente, también activen su derecho para tratar de evaluar lo qué está haciendo la nueva gestión. Lo que es claro es que los cambios de gobierno —en especial el del 2006— crean incentivos para solicitar información a las autoridades salientes y entrantes.

**Cuadro N° 10**  
**Listado histórico de las 20 entidades públicas con más quejas**

Puesto	Entidad	Quejas 2003-2012
1	Gobierno Regional de Lima	161
2	Ministerio de Salud	143
3	Gobierno Regional de Piura	113
4	EsSalud	101
5	Ministerio de Educación	96
6	Gobierno Regional de Junín	94
7	Gobierno Regional de La Libertad	93
8	Gobierno Regional de Tumbes	83
9	Gobierno Regional de Ancash	79
10	Gobierno Regional de Loreto	78
11	Policía Nacional del Perú	77
12	Gobierno Regional de Tacna	74
13	Gobierno Regional de Arequipa	71
14	Gobierno Regional de San Martín	61
15	Gobierno Regional de Ica	54
16	Gobierno Regional de Moquegua	54
17	Poder Judicial	50
18	Municipalidad Distrital de San Jerónimo	49
19	Gobierno Regional de Huánuco	47
20	Gobierno Regional de Lambayeque	45

Fuente: SID.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Tal como se demuestra en este informe, la transparencia y el derecho fundamental de acceso a información pública son vías que contribuyen al ejercicio de otros derechos. En los ejemplos citados de la Municipalidad

Distrital de San Jerónimo, las solicitudes de acceso a información pública no atendidas evidencian —además de una deficiente respuesta de la entidad— que los ciudadanos necesitan la información para activar otros derechos. Además, como se explicará más adelante, la mayoría de solicitudes de acceso a información pública —que luego llegan a la Defensoría del Pueblo como quejas— están vinculadas con la participación y la vigilancia ciudadana.

### **1.3. Origen de las quejas presentadas ante la Defensoría del Pueblo**

Uno de los puntos faltantes en el análisis de las quejas recae sobre su origen. ¿Quiénes presentan las quejas y qué características tienen? Hasta cierto punto, las particularidades de los recurrentes identifican ciertos rasgos de quiénes tienen más o menos probabilidad de ejercer el derecho fundamental de acceso a la información pública. En otras ocasiones, las características están vinculadas indirectamente con quienes se quejan, como es el caso de la caracterización de las zonas de donde provienen.

Bajo esa lógica, se han trabajado dos perfiles básicos, uno para hombres y otro para mujeres, pero se ha agregado, aunque de peso menor, las quejas interpuestas por colectivos (asociaciones, organizaciones, ONG u otros).<sup>102</sup> Asimismo, para este análisis se toma en cuenta las quejas iniciadas de oficio.

El análisis que sigue a continuación ha sido construido en base a un mismo grupo de variables, vinculadas a las caracterizaciones sociojurídicas (hechos vulneratorios) y socioeconómicas.<sup>103</sup>

---

102 Se optó por esta denominación dado que no se pudo conocer si efectivamente las personas que grupalmente presentaron una queja están constituidas como figura jurídica. Por ello y dada la importante variedad de organizaciones, se optó por englobarlos simplemente bajo la denominación común: colectivo. Es importante precisar que son pocos los colectivos que interponen quejas. Aun cuando ello es cierto, la cifra real está subestimada. Tal como se verá más adelante en el muestreo profundo, algunos recurrentes inician el proceso de solicitud de acceso a información ante la entidad como la queja ante la Defensoría del Pueblo como persona natural, aun cuando luego —en el expediente de la queja que consta en la Defensoría del Pueblo— se identifica que el recurrente está accionando su derecho como parte de alguna organización.

103 Se intentó segmentar a los recurrentes según el grupo vulnerable al que pertenecen. Solo fue posible hacerlo para las mujeres y las personas privadas de libertad. Dado el bajo número de quejas de estos últimos (4), se optó por no introducirlos al análisis de perfiles. Para otros grupos vulneratorios, simplemente no se halló información (afectados por la violencia, niñez, pueblos indígenas, personas con discapacidad y personas sin servicios públicos) o ésta no había sido recogida en el SID adecuadamente o en forma constante en el tiempo (caso de adultos mayores).

Las quejas pueden iniciarse a pedido de parte<sup>104</sup> o de oficio.<sup>105</sup> Durante el período de estudio, estas se han iniciado de forma más frecuente a pedido de personas naturales. Se analizarán en primer lugar: las quejas de oficio y las de colectivos.

### **1.3.1. Quejas originadas por colectivos y quejas de oficio**

Las quejas de oficio (18%), producto de las visitas y supervisiones de la Defensoría del Pueblo, y las interpuestas por colectivos (4%) ocupan un cuarto del total de quejas ingresadas entre 2003 y 2012. Es cierto, no obstante, que su peso varía fuertemente en algunas regiones. En Junín y Ayacucho se han registrado más quejas de oficio que de personas naturales, tal como se aprecia en el gráfico N° 10. En Tacna, Pasco, Ucayali y Cajamarca, las proporciones de quejas de oficio son menores pero igualmente importantes.

Por el contrario, en ninguna región las quejas de colectivos son cuantitativamente importantes. Lima, La Libertad y Callao, tienen el mayor porcentaje de quejas interpuestas por colectivos, pero siempre por debajo del 10%.

### **1.3.2. Quejas interpuestas por personas naturales**

Son los recurrentes calificados como personas naturales los que en mayor medida interponen quejas. Debe resaltarse que la Defensoría del Pueblo es una entidad que capta una demanda insatisfecha relacionada con que ciertas entidades que vulneran su derecho al acceso a la información pública. Y esta demanda es esencialmente masculina, 8 de cada 10 recurrentes (77%) que interpusieron una queja por temas de transparencia y acceso a información pública son hombres. Esta mayor incidencia masculina se repite en cada una de las regiones del país.

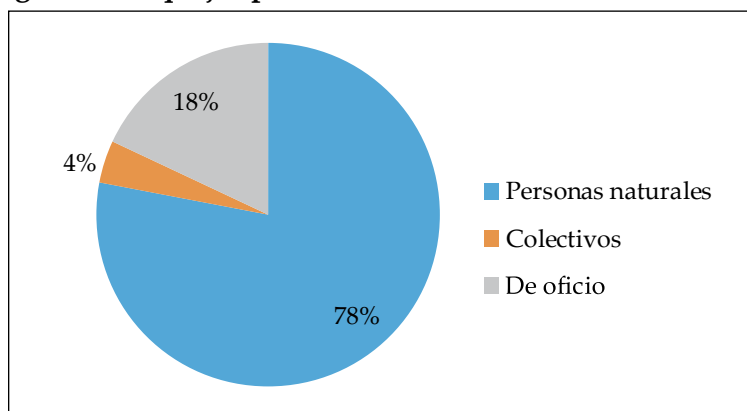
---

<sup>104</sup> Conforme se establece en el artículo 4 del Protocolo de Actuaciones Defensoriales, los ciudadanos pueden requerir la intervención de la Defensoría del Pueblo presentándose personalmente ante los comisionados encargados de la atención al público en las oficinas defensoriales o de forma escrita a través de el área de Trámite Documentario.

<sup>105</sup> De acuerdo a la estipulado por los artículos 5 y 21 del Protocolo de Actuaciones Defensoriales, las intervenciones de oficio de la Defensoría del Pueblo pueden desarrollarse como casos de quejas. Ello cuando exista la vulneración o el peligro de vulneración de un derecho fundamental debido a la actuación u omisión de una entidad de la Administración Pública, Administración de Justicia o de las empresas prestaciones de servicios públicas.

Para graficar mejor estas diferencias por género es más útil hacer uso de un indicador que homogenice las comparaciones: el número de quejas por cada 100 mil habitantes, diferenciando entre hombres y mujeres. Con este se hace posible comparar dos regiones (Lima y Tumbes, por ejemplo) al margen del volumen de población que tengan.

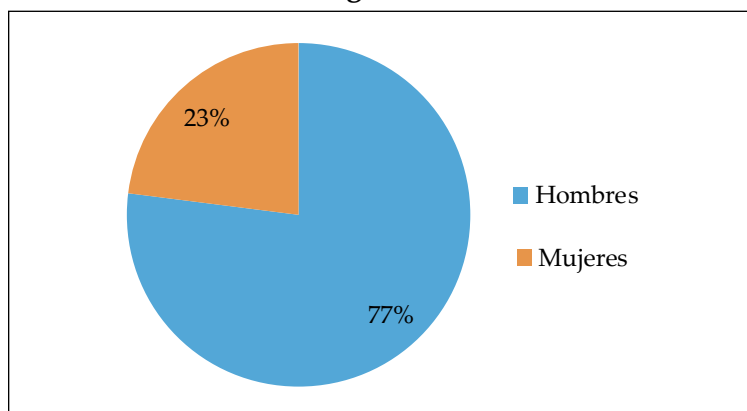
**Gráfico N° 8**  
**Origen de las quejas presentadas ante la Defensoría del Pueblo**



Fuente: SID.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

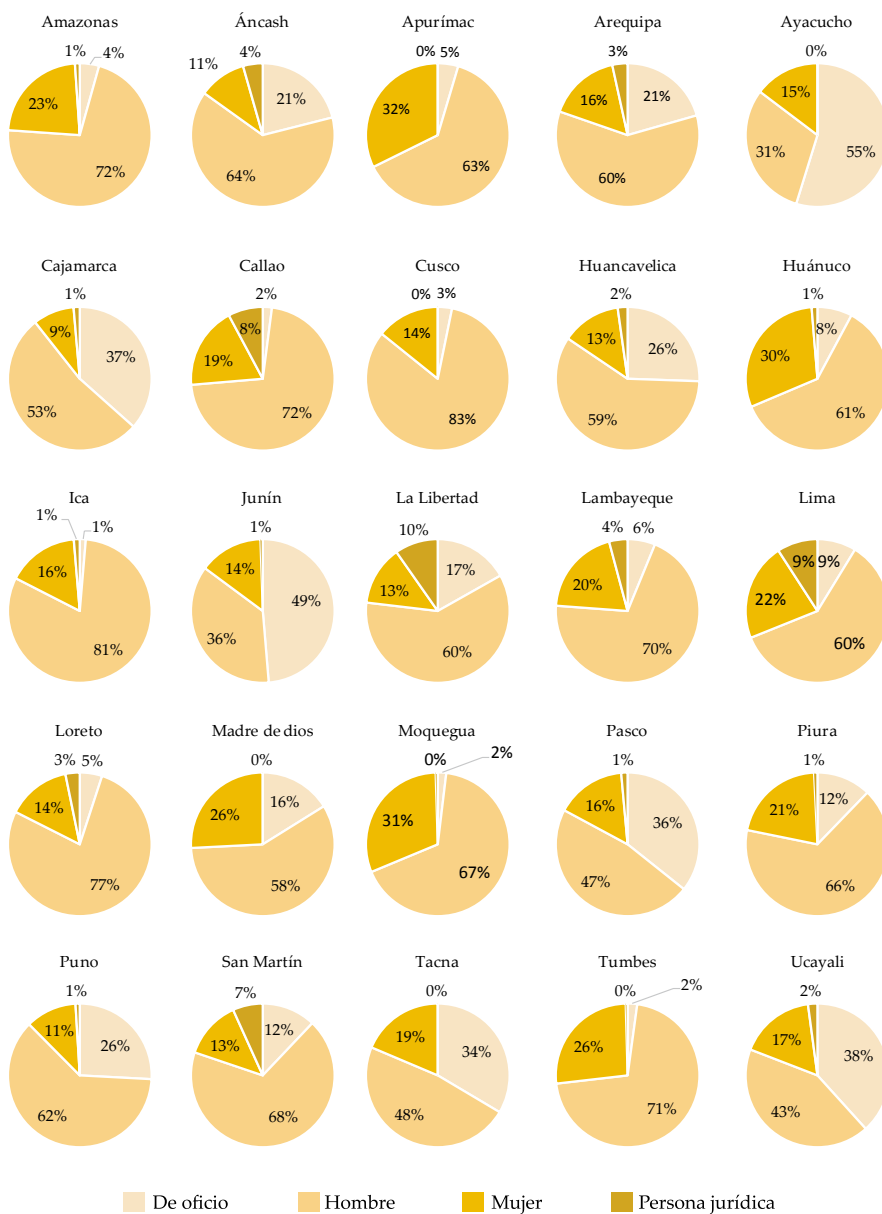
**Gráfico N° 9**  
**Origen de las quejas presentadas ante la Defensoría del Pueblo por género**



Fuente: SID.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

**Gráfico N° 10**  
**Origen de las quejas según región de procedencia**



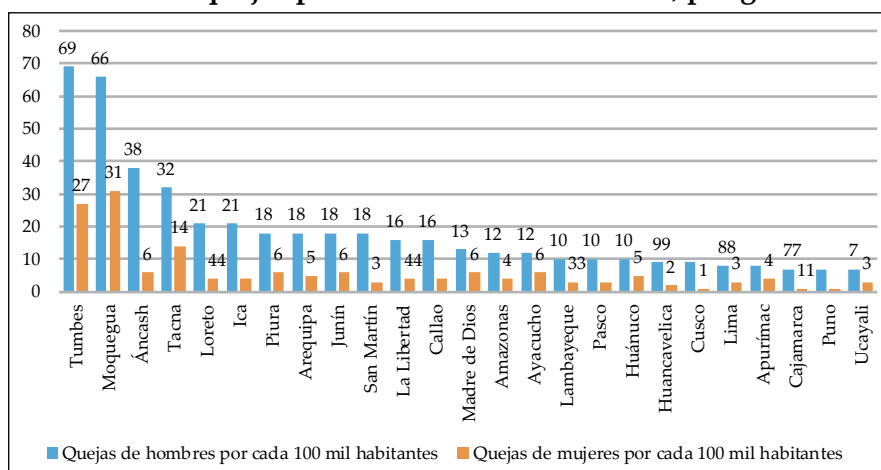
Fuente: SID.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Las diferencias por género persisten, conforme se aprecia en el gráfico N° 11. Es en Tumbes donde existe una mayor participación tanto de hombres como de mujeres, pero la brecha entre estos es importante. Mientras que en esta región hay 69 quejas interpuestas por hombres por cada 100 mil habitantes, entre las mujeres el indicador llega a 27. Lo mismo sucede en Moquegua, segunda región con mayor participación por ciudadano, donde se registran 66 recurrentes hombres por cada 100 mil habitantes y solo 31 recurrentes mujeres por cada 100 mil habitantes.

En el otro extremo, la menor participación se da en Cajamarca, Puno y Ucayali. Entre los hombres, se registran 7 quejas por cada 100 mil habitantes en cada una de ellas. En el caso de las mujeres, las regiones coinciden en su mayoría. Huancavelica, Cusco, Cajamarca y Puno son las regiones con menor indicador de mujeres recurrentes por cada 100 mil habitantes (3, 1, 1 y 1, respectivamente).

**Gráfico N° 11**  
**Índice de quejas por cada cien mil habitantes, por género**



Fuente: SID.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Lo que estos resultados grafican son las diferencias, mas no las brechas. Mientras que en Ucayali, la región con menor participación, muestra una diferencia entre hombres y mujeres prácticamente de 2 a 1 (7 y 3 quejas por cada 100 mil habitantes para hombres y mujeres), en Áncash, que ocupa el tercer lugar en participación, la proporción es de 6 quejas de hombres por 1 de cada mujer.

Debido a estas dificultades se construyó un indicador adicional, denominado Índice de Brecha de Género en la participación como recurrentes. El indicador se calcula en dos tramos. Primero, se toma la división entre el número de quejas interpuestas por hombres entre aquellas donde las recurrentes son mujeres. Como estos valores pueden tomar teóricamente valores infinitos, se escala el resultado de tal forma que se obtiene un índice que varía entre 0 y 1.<sup>106</sup> Cuando el índice toma el valor de 0, se está ante el menor valor de la brecha (no equivale a cero brecha). Mientras más alto sea el índice, mayor desigualdad, siendo el tope cuando toma el valor de 1. Pero más allá de la cifra del índice, lo que importa con este tipo de indicador (dada su metodología) es el *ranking* que ofrece.

Los resultados grafican las brechas que existe entre la participación de los hombres y las mujeres en las quejas. En el rango alto del IBG tenemos a las regiones de Ucayali, Apurímac, Madre de Dios Moquegua, Tacna, Tumbes y Huánuco. Geográficamente, como se ve en el mapa N° 2, no hay una distribución clara de cómo se materializan las desigualdades de género en el ejercicio del derecho fundamental de acceso a información pública.

### Cuadro N° 11

#### Índice de brecha de género en la participación como recurrente (en quejas en materia de transparencia y acceso a información pública)

Ranking	Región	Índice de brecha de género
1	Ucayali	1.00
2	Apurímac	0.93
3	Madre de Dios	0.91
4	Moquegua	0.86
5	Tacna	0.72
6	Tumbes	0.71
7	Huánuco	0.67
8	Amazonas	0.56
9	Lima	0.47
10	Piura	0.43
11	Pasco	0.37

106 El índice de brecha de género (IBG) se calcula de la siguiente forma:

$$IBD = \frac{\text{valor} - \text{valor mínimo}}{\text{valor máximo} - \text{valor mínimo}}$$

Donde el valor está dado por el cociente entre el número de quejas interpuestas por hombres y el número de quejas interpuestas por mujeres en una región.



Ranking	Región	Índice de brecha de género
12	Callao	0.31
13	Lambayeque	0.29
14	Ayacucho	0.27
15	Huancavelica	0.27
16	Arequipa	0.26
17	Junín	0.20
18	San Martín	0.20
19	Ica	0.15
20	La Libertad	0.15
21	Loreto	0.14
22	Puno	0.13
23	Áncash	0.06
24	Cusco	0.02
25	Cajamarca	0.00

Fuente: SID.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

## Mapa N° 2

### Índice de brecha de género en la participación como recurrente<sup>107</sup>



Fuente: SID.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

<sup>107</sup> El IBG varía entre 0 y 1, siendo este último el extremo negativo de la brecha.

Con la información recogida no es posible identificar con claridad el por qué de la brecha. Además, esta tiene poca relación con otros indicadores sociales.<sup>108</sup> La razón probablemente esté en las formas de organización social, el rol de la mujer, el conocimiento y el ejercicio de los derechos, el acceso a información, la interrelación con las entidades públicas u otros factores que afecten la posibilidad de las mujeres para ejercer plenamente su derecho.

Este panorama no necesariamente indica que sean los hombres quienes con mayor frecuencia ejerzan tal derecho, pues los datos disponibles solo permiten ofrecer esta afirmación como conjetura. Sin embargo, brindan indicios para sostener que más hombres, cuyo derecho a la transparencia y acceso a información pública fue vulnerado, acuden a la Defensoría del Pueblo para buscar una solución. Además, el origen del IBG puede estar en desigualdades de oportunidades (condiciones que determinan que una mujer conozca y haga uso de su derecho) o igualdades de resultado (tratamiento diferenciado por género).

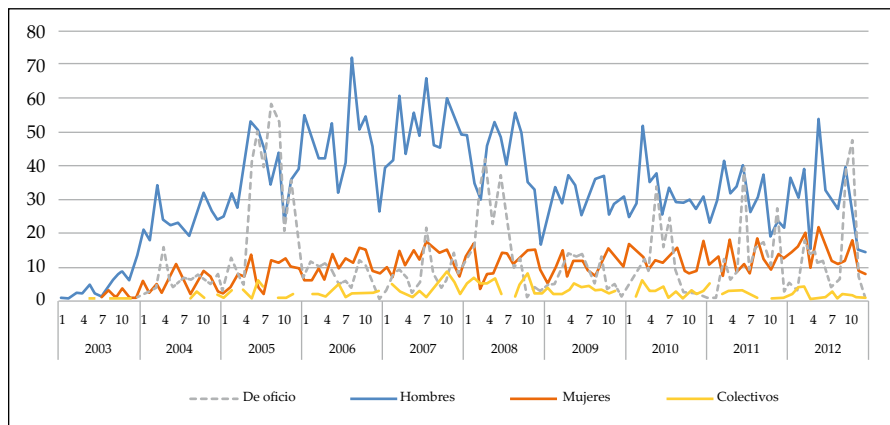
A lo largo del tiempo de vigencia del TUO de la Ley, los recurrentes han sido básicamente hombres. Es más, las quejas interpuestas por mujeres se han mantenido en un rango bastante bajo que prácticamente no ha variado en el tiempo (10 por mes, con una mínima tendencia al alza desde 2009). La situación es distinta con las quejas interpuestas por hombres e incluso por las de oficio. Las primeras representan la variable que más ha influido en la evolución general de las quejas revisada más arriba. En menor medida lo ha hecho también el número de quejas de oficio.

La masculinización de las quejas encuentra otros indicios. En el momento de mayor recurrencia de quejas por mes, los hombres registran 72 (agosto, 2006), en tanto que las mujeres 22 (junio, 2012). Incluso hasta en buena parte de los meses de los diez años analizados, las quejas de oficio tienen un mayor número que las interpuestas por mujeres. Los picos en la evolución de quejas se deben a la variación de las quejas de los hombres y, en menor medida, a las de oficio.

---

<sup>108</sup> Se calculó el coeficiente de correlación de Spearman (variables continuas) para analizar si existía relación entre el IBG y las siguientes variables: pobreza, porcentaje de personas sin agua, porcentaje de personas sin luz, analfabetismo femenino, población, ingreso familiar per cápita. En ningún caso se halló relaciones importantes.

**Gráfico N° 12**  
**Origen de las quejas presentadas ante la**  
**Defensoría del Pueblo 2003-2012**



Fuente: SID.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

### **1.3.3. Vulnerabilidad social de los recurrentes que presentan quejas ante la Defensoría del Pueblo**

Donde las diferencias son marcadas es en la vulnerabilidad socioeconómica de los recurrentes. Como no fue posible entrevistar a los recurrentes mismos, se optó por caracterizar el distrito en el que dijeron vivir al momento de interponer la queja en la Defensoría del Pueblo. De esta manera se logra una aproximación mínimamente adecuada a las condiciones de vida de los recurrentes a partir del uso de distintos indicadores sociales a nivel distrital.

Los indicadores sociales elegidos para cada distrito son el nivel de pobreza, el índice de Gini (desigualdades), la presencia de necesidades básicas insatisfechas (carencia de agua, desagüe o letrina, o electricidad), además del analfabetismo femenino y la desnutrición (en niños de 6 a 9 años).

La primera conclusión es que, para todos los perfiles, los indicadores de vulnerabilidad social están casi siempre por debajo del promedio nacional, según datos del Mapa de pobreza del Ministerio de Economía y Finanzas. Mientras que el promedio de personas sin servicio de agua a nivel nacional es de 23%, entre los recurrentes varía entre 12% y 17%.

Igualmente, a nivel nacional solo un 24% carece de luz, pero entre los recurrentes la cifra se mueve entre 12% y 18%. Sucede lo mismo con la desnutrición y el analfabetismo femenino, pero esta vez confrontando los datos únicamente con el perfil de hombres y mujeres.

Lo que estas cifras sugieren es que a menor inclusión social, menor cantidad de quejas en materia de transparencia y acceso a la información pública ha recibido la Defensoría del Pueblo. El contacto entre la ciudadanía y las entidades públicas, así como la recurrencia de estos a la Defensoría del Pueblo (para que vele por sus derechos), es más frecuente ahí donde está cubierto un mayor número de necesidades sociales.

Una interpretación derivada es la existencia de cierto grado de relación entre el conocimiento y el ejercicio de los derechos (por lo menos los ligados a la transparencia y al acceso a información pública) y la cobertura de condiciones de vida básicas. De ahí que resulte, según los datos vistos, que se presenten más quejas donde haya menos dificultades socioeconómicas.

La segunda conclusión es que el nivel de vulnerabilidad de los recurrentes no es homogéneo. Es más, las diferencias son estadísticamente significativas.<sup>109</sup> Las quejas de mujeres, hombres e incluso las de oficio se originan en zonas de vulnerabilidad social diferenciada. De menor a mayor vulnerabilidad social, el orden es el siguiente: quejas de oficio, hombres y mujeres.

En el contraste entre hombres y mujeres, estas últimas registran —siempre bajo el prisma de los indicadores evaluados— provenir de distritos con menores índices de vulnerabilidad social. Mientras que los recurrentes vienen de distritos con áreas rurales que llegan al 15%, en las recurrentes este dato llega al 9%. De igual forma, los hombres que interpusieron quejas vienen de distritos donde la carencia de desagüe es mayor (14%) que entre las mujeres (10%). Lo mismo sucede con los indicadores de tenencia de servicio de agua y luz, e incluso con las diferentes en la tasa de analfabetismo femenino de los distritos de donde provienen los hombres (9%) y las mujeres (7%).

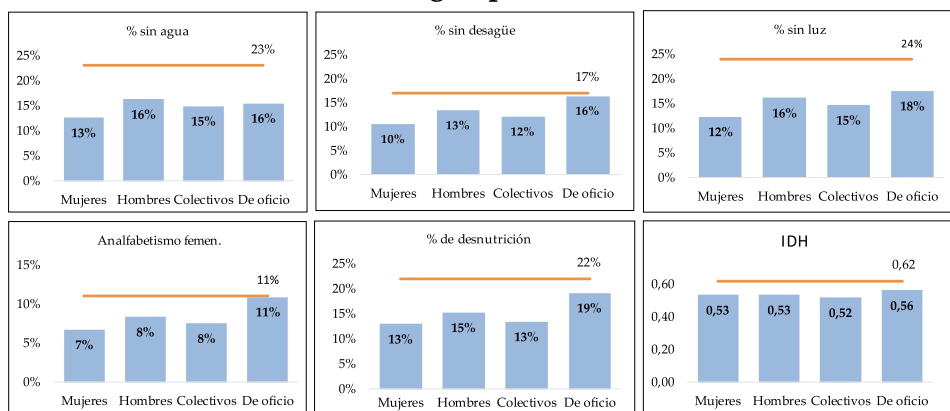
---

<sup>109</sup> Se aplicó un Test de varianzas, verificado por las pruebas entre grupos de Bonferroni, Scheffe y Sidak. Ver Anexo 3.

En el sentido contrario, las recurrentes provienen de distritos donde existe una mayor cantidad de necesidades básicas satisfechas o, mejor dicho, donde el nivel de vida presenta mejores estándares. Estas condiciones, en el caso de los hombres parecen no ser tan relevantes en la interposición de una queja.

En otras palabras, las carencias sociales se convierten en limitantes más fuertes en las mujeres frente a los hombres para el ejercicio del derecho de acceso a información pública. Si las recurrentes provienen de distritos con mayores niveles de vida sería porque, solo después de haber cubierto ciertos estándares mínimos, les es factible reclamar por otros derechos. Tales estándares mínimos están recogidos en indicadores de acceso a servicios básicos y pueden ser indicadores de otros problemas mayores con los cuales la vulnerabilidad social se vincula: falta de oportunidades, barreras para el acceso a la justicia, dificultad para acceder a medios de información, u otros.

**Gráfico N° 13**  
**Características de los distritos de donde vienen los recurrentes, según perfil**



Fuente: SID.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Esto se sustenta en un punto adicional. Entre los cuatro tipos de perfiles, el que muestra menor vulnerabilidad social en todos los indicadores evaluados son los colectivos. En donde un colectivo se forma, asumimos, existen menos costos de transacción que facilitan la organización y la acción colectiva de grupos cuyo objeto de formación está basado en una lógica de activismo que suele verse reducida cuando las carencias económicas y sociales son grandes. De ahí que sea más fácil encontrar quejas de colectivos en zonas con índices de carencias sociales menos importantes.

#### **1.3.4. Hechos vulneratorios según el origen de las quejas**

En este punto analizaremos qué hechos vulneratorios fueron registrados en las quejas por transparencia y acceso a la información pública, tomando en cuenta cómo se originó la queja.

Para ello, comparamos los hechos vulneratorios de las quejas iniciadas por personas naturales y por los colectivos y, finalmente, nos enfocamos en las diferencias entre los hechos vulneratorios de las quejas originadas de oficio y a pedido de parte.

##### **1.3.4.1. Hechos vulneratorios de quejas originadas por personas naturales y colectivos**

Las quejas, vistas a través de los hechos vulneratorios, no marcan mayores diferencias entre el perfil de recurrentes hombres y mujeres. Mientras que un 75% de las quejas interpuestas por hombres estuvo ligada a incumplimiento del plazo para entregar información, entre las mujeres la cifra llegó al 70%. Para ambos casos, el segundo hecho vulneratorio más frecuente se ubica bastante lejos. Se trata de la negativa a dar información por excepciones no contempladas en la normativa vigente (7% entre los hombres y 8% entre las mujeres).

En los colectivos, la gran distribución se mantiene e incluso gira con algo más de fuerza hacia el incumplimiento del plazo para entregar la información (77%). Luego, en orden de importancia, vienen la exigencia de requisitos ilegales, arbitrarios o de justificación para acceder a la información (5%) y los cobros ilegales o arbitrarios (5%).

No hay mayor diferencia entre los hechos vulneratorios que afectan a los hombres y las mujeres, ni entre las personas naturales y los colectivos.

### **1.3.4.2. Hechos vulneratorios de quejas originadas de oficio y a pedido de parte**

La estructura de las quejas de oficio es bastante distinta. El hecho vulneratorio más frecuente es el de cobros ilegales o arbitrarios (23%). En la gran mayoría de los casos, se trata de revisiones al Texto Único de Procedimientos Administrativos que hicieron las oficinas defensoriales y los módulos de atención defensorial. Luego le sigue la falta de designación del funcionario responsable de entregar la información (19%) y la no incorporación del procedimiento de acceso a la información ni del costo de reproducción en el Texto Único de Procedimientos Administrativos de la entidad (19%).

Entre las quejas de oficio y las de los recurrentes hay una complementariedad importante. Por lo general las quejas de oficio permiten identificar y solucionar hechos vulneratorios que las personas y los colectivos no ponen en conocimiento de la Defensoría del Pueblo.

En otras palabras, hay una vigilancia complementaria ejercida por la ciudadanía y la Defensoría del Pueblo sobre los hechos vulneratorios. Eso hace que ambas fuentes de generación de quejas sean indispensables para la vigilancia y la garantía del derecho de acceso a información pública.

**Cuadro N° 12**  
**Hechos vulneratorios según origen de las quejas**

<b>Hechos vulneratorios</b>	<b>Hombres</b>	<b>Mujeres</b>	<b>De oficio</b>	<b>Colectivos</b>	<b>Total</b>
Incumplimiento del plazo para entregar información	75%	70%	4%	77%	60%
Negativa a dar información por excepciones no contempladas en la normativa vigente	7%	8%	1%	3%	5%
Entrega de información incompleta, no solicitada, no comprensible y/o en formato no requerido	4%	6%	3%	4%	4%
Negativa a dar información por inadecuada interpretación de las excepciones	4%	6%	1%	3%	4%
Cobros ilegales o arbitrarios	6%	5%	23%	5%	9%
Exigencia de requisitos ilegales, arbitrarios o de justificación para acceder a la información	3%	3%	11%	5%	5%

Hechos vulneratorios	Hombres	Mujeres	De oficio	Colec- tivos	Total
Destrucción o pérdida de información	0.3%	1%	0.4%	0.4%	0.3%
Portales que no contienen la información exigida por la ley o que contienen información incompleta, desactualizada y/o incomprensible	0.4%	1%	11%	1%	3%
Falta de designación del funcionario responsable de entregar la información	0.3%	0.3%	19%	0.4%	4%
Inexistencia de portales de transparencia y acceso a la información, distinta a los que puedan afectar a personas con discapacidad visual	0.1%	0.3%	6%	0.0%	1%
No incorporación del procedimiento de acceso a la información ni del costo de reproducción en el TUPA de la entidad	0.2%	0.2%	19%	0.0%	4%
Incumplimiento del deber de clasificación de la información	0.1%	0.1%	0.3%	0.0%	0.1%
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente: SID.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

### 1.3.5. Entidades más quejadas ante la Defensoría del Pueblo según el origen de las quejas

De otro lado, hay un orden claro y repetitivo entre los grupos de entidades quejadas por hombres, mujeres y colectivos. Las quejas van en el siguiente orden: contra los gobiernos locales, ministerios y gobiernos regionales. Pero el peso de cada uno de estos grupos varía en forma importante entre estos perfiles.

Un poco más de la mitad de los hombres (51%) interpuso quejas contra los gobiernos locales. Entre las mujeres, solo el 32% lo hizo contra este nivel de gobierno. Cuando se trata de los ministerios, son las mujeres las de mayor presencia en quejas: 30% versus el 21% de los hombres. Lo mismo sucede con los gobiernos regionales: 25% de las mujeres interpusieron queja contra ellos, pero solo el 14% de los hombres lo hizo.



Por su parte, los colectivos mayoritariamente interponen quejas contra los gobiernos locales (64%). Esta cifra avala la instrumentalización del derecho fundamental de acceso a información pública de parte de grupos con mayor nivel de organización como una herramienta para vigilar y fiscalizar a las autoridades. En mucha menor proporción lo hacen contra ministerios (14%) y gobiernos regionales (14%). El contraste de estas cifras con las anteriores según género puede ser un indicador del activismo a nivel local frente al regional.

Al clasificar las quejas por sectores aparecen ciertas disparidades en la estructura de solicitudes de acceso a información pública. Las municipalidades provinciales son las más quejadas: 35% entre los hombres, 19% entre las mujeres, 65% en las quejas de oficio y 49% entre los colectivos. Luego le siguen las quejas contra el sector Educación, donde la diferencia se invierte, pues el porcentaje de mujeres (35%) duplica al de hombres (17%). La importancia de este sector es menor entre las quejas de oficio (4%) y la de los colectivos (9%).

**Cuadro N° 13**  
**Grupos de entidad más frecuentemente quejados, según perfil del recurrente**

<b>Grupo</b>	<b>Hombres</b>	<b>Mujeres</b>	<b>De oficio</b>	<b>Colectivos</b>	<b>Total</b>
Gobiernos Locales	51%	32%	85%	64%	55%
Ministerios	21%	30%	9%	14%	20%
Gobiernos Regionales	14%	25%	5%	14%	14%
Otros	15%	14%	1%	7%	11%
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente: SID.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

**Cuadro N° 14**  
**Sectores más quejados, según perfil del recurrente**

Entidad	Hombres	Mujeres	De oficio	Colectivos	Total
Municipalidades Distritales	35%	19%	69%	49%	40%
Educación	17%	35%	4%	9%	17%
Municipalidades Provinciales	15%	15%	15%	15%	15%
Salud	5%	5%	4%	7%	6%
Gobiernos Regionales	6%	6%	3%	7%	4%
Otros	21%	19%	4%	14%	17%
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente: SID.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Pasando de este nivel general de entidad a uno más específico donde el foco son las entidades, resaltan un par de aspectos.

La entidad más quejada entre los hombres y las mujeres recurrentes es el Gobierno Regional de Lima. Pero otras son las entidades más quejadas cuando se trata de colectivos (Municipalidad Provincial de Otuzco) y de oficio (Ministerio de Salud). Sin embargo, la mayor atomización en las quejas de colectivos no permite establecer una tendencia.

Por último, no hay una institución pública que reúna un número de quejas muy superior al resto. Más bien, las quejas parecen estar repartidas entre muchas entidades. Se trata del efecto de atomización ya comentado y que, si bien hay instituciones que se repiten en la lista de las 10 entidades más quejadas, la dispersión es tan fuerte que constituye un punto adicional para definir a las limitaciones a la transparencia y a la información pública como estructural, más que como anecdótico o coyuntural. De ahí que la dedicación exclusiva de una entidad a garantizar los derechos en cuestión sea no solo necesaria, sino indispensable para el estado de la cuestión reportado en este informe.

**Cuadro N° 15**  
**Listado de las entidades más quejadas, según el origen de las quejas<sup>110</sup>**

Hombres	N° de quejas	Mujeres	N° de quejas	Colectivos	N° de quejas	De oficio	N° de quejas
GR de Lima	73	GR de Lima	76	MP de Otuzco (la Libertad)	9	Ministerio de salud	40
GR de Piura	70	EsSalud	38	GR de Lima	8	GR de Junín	20
Ministerio de salud	66	Ministerio de salud	35	GR de La Libertad	7	GR de Tacna	17
Ministerio de educación	58	Ministerio de educación	35	Municipalidad Metropolitana de Lima	6	GR de Áncash	8
GR de Áncash	57	GR de Piura	34	GR de San Martín	6	GR de Piura	8
EsSalud	56	GR de La Libertad	32	MP de Lima	6	GR de Ayacucho	7
PNP	53	GR de Tumbes	30	MD de La Victoria (Lima)	5	Subprefecturas	6
GR de La Libertad	53	GR de Tacna	27	MD de Barranco (Lima)	5	GR de Arequipa	6
GR de Loreto	52	GR de Junín	26	MD de Santa Anita (Lima)	5	GR de San Martín	6
GR de Tumbes	51	PNP	22	Sedapal	4	Poder Judicial	3

Fuente: SID.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

## **2. EJERCICIO DEL DERECHO FUNDAMENTAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA**

Como ya se mencionó el análisis que se ha venido desarrollando sobre las quejas proviene del SID, es decir del universo de las quejas que la Defensoría del Pueblo ha recibido de los ciudadanos en materia de transparencia y sobre el derecho fundamental de acceso a la información pública.

La información proporcionada por el SID es valiosa ya que permite caracterizar según distintos parámetros a las quejas, pero es necesario complementar esta evaluación con un análisis detallado de los propios

<sup>110</sup> GR: Gobierno Regional; MP: Municipalidad provincial; MD: Municipalidad distrital.

expedientes de las quejas. Teniendo ello en cuenta, en esta sección se profundiza en el estudio de las quejas en base a un muestreo aleatorio simple probabilística.<sup>111</sup>

Esta evaluación se realizó a partir de una muestra representativa del total de las quejas fundadas recibidas a nivel nacional entre el 2003 y el 2012 en materia de transparencia y acceso a información pública. El muestreo utilizado (499 expedientes) presenta un margen de error de  $\pm 5\%$  y un nivel de confianza de 90%.

A partir de esta fuente de información es posible explorar dos grandes temas que hasta el momento no se han analizado: cómo afronta el ciudadano su pedido de acceso y cómo las entidades responden al mismo.

Por ello, un punto central del análisis de las quejas es el estudio mismo de las solicitudes de acceso a información pública. A este objetivo apunta el siguiente apartado. Tres aspectos son abordados. El primero recae en las características propias de las solicitudes de acceso a información pública, tanto en su forma como en su fondo. Asimismo, se abordan tanto las temáticas de las solicitudes como también las vinculaciones de estas con los *derechos favorecidos* por los que los recurrentes estarían requiriendo información a las entidades públicas.

El otro punto de análisis se enfoca en conocer cómo son las actuaciones de las entidades públicas en relación con sus obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información pública. Para ello se evalúa el cumplimiento de tres obligaciones principales de las entidades públicas: la respuesta a las solicitudes de acceso a la información dentro de los plazos establecidos por el TUO de la Ley, la correcta aplicación del régimen de excepciones y el cobro por costos de reproducción.

## **2.1. Cumplimiento de las formalidades de las solicitudes de acceso a la información pública**

Para conocer cómo el ciudadano afronta su pedido de acceso a la información pública es importante tomar en cuenta el cumplimiento de las formalidades en la presentación de las solicitudes de acceso a la información.

---

<sup>111</sup> Implica que cada unidad analizada (en este caso, expedientes de quejas) tiene la misma probabilidad de ser elegido para formar parte de la muestra. Esto refuerza la aleatoriedad y reduce los posibles sesgos en los datos.

Esta aproximación, además, permite que el diagnóstico sea balanceado, ya que, si bien las formalidades deben de interpretarse de manera favorable a la admisión y decisión final de las pretensiones del solicitante, también es necesario considerar las complicaciones que se derivan de ciertos pedidos de información que no cumplen con las formalidades de la presentación de las solicitudes.

Las formalidades que han sido evaluadas son la consignación de nombres y apellidos completos, documento de identidad y domicilio del solicitante.<sup>112</sup>

### **2.1.1. Datos generales del solicitante**

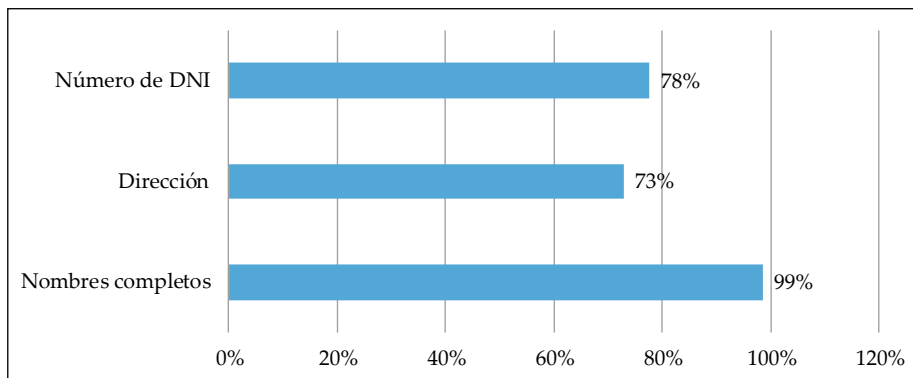
De la evaluación realizada, advertimos que existe un pleno cumplimiento en la consignación del nombre del solicitante (99%), así como, aunque en menor proporción, del número del documento de identidad (73%).

En todo caso, la ausencia del dato de identidad no es fundamental, como sí lo es la dirección del solicitante: consignada en un 78% de las veces. La complicación de este aspecto es mayor: imposibilita la notificación al recurrente y retrasa la entrega de la información. Pero no siempre estos requisitos se cumplen a la vez, sino que se cumple solo en el 63% de los casos.

---

112 Decreto Supremo N° 070-2013-PCM, que modifica el Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por Decreto Supremo N° 072-2003-PCM. Artículo 10.- Presentación y formalidades de la solicitud [...] a. Nombre, apellidos completo, número del documento de identificación que corresponda y domicilio. Tratándose de menores de edad no será necesario consignar el número del documento de identidad [...]

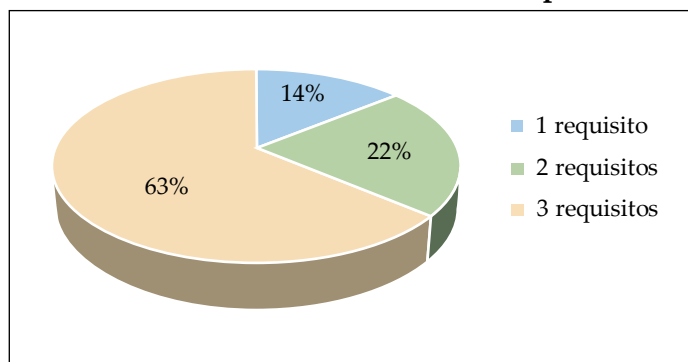
**Gráfico N° 14**  
**Porcentaje del cumplimiento del requisito de consignar datos personales en las solicitudes de acceso a información pública**



Fuente: Muestreo profundo de quejas del SID 2013.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

**Gráfico N° 15**  
**Porcentaje de requisitos cumplidos de forma conjunta en las solicitudes de acceso a información pública**



Fuente: Muestreo profundo de quejas del SID 2013.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

## **2.2. Características de las solicitudes de acceso a la información pública**

Otro aspecto que nos permite tener un acercamiento a cómo se ejerce el acceso a la información pública y a determinar el nivel de complejidad de las solicitudes que se presentan consiste en evaluar algunas de sus características como la claridad de la solicitud, la cantidad de ítems requeridos y el medio a través del cual esta fue presentada.

### **2.2.1. Claridad de las solicitudes de acceso a la información pública (SAI)**

En nuestro muestreo, el 65.9% de las solicitudes de acceso obtuvo el mejor grado de claridad, el que correspondió cuando se precisó bastante bien la información requerida, brindando detalles de contexto, de la información solicitada u otros datos que facilitan la remisión de la solicitud a la dependencia correspondiente, así como obtención de la misma.

Es decir, 3 de cada 10 solicitudes tienen una claridad menor (26%), habida cuenta de que se identificó claramente la información solicitada, aunque hubiera sido deseable contar con mayores detalles sobre cada ítem solicitado. Eso deja un porcentaje menor de quejas (alrededor del 8%) que no fueron formuladas con la precisión necesaria y, que por tanto, complicaron enormemente la capacidad de las entidades de responder oportuna y debidamente a la solicitud de información.

**Cuadro N° 16**  
**Claridad de los ítems demandados en las solicitudes de acceso a información pública**

<b>Niveles de claridad</b>	<b>Porcentaje</b>
Se precisó bastante bien la información, brindando detalles de contexto, de la información solicitada u otros que facilitarían la remisión de la SAI a la dependencia correspondiente, así como su obtención.	65.90%
Se identifica claramente la información solicitada, aunque hubiera sido deseable contar con mayores detalles sobre cada ítem solicitado.	26.01%
Tiene una claridad media, aunque es posible identificar con algo de dificultad la información solicitada.	6.07 %
Hay ambigüedad en la SAI, lo que no permite distinguir con precisión los ítems solicitados o hay que hacer esfuerzos de interpretación.	1.73%
No se entiende ni se puede deducir la información solicitada.	0.29%
<b>Total</b>	<b>100%</b>

Fuente: Muestreo profundo de quejas del SID 2013.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

### 2.2.2. Cantidades de ítems solicitados

En la evaluación realizada advertimos que las solicitudes de acceso a información pública suelen ser documentos cortos y directos, a través de los cuales, en promedio, los recurrentes **solicitan 3 ítems de información**. El 38% demanda un único ítem, un 12% solicita dos y un 24% más de cinco.

**Cuadro N° 17**  
**Número de ítems demandados en las solicitudes de acceso a información pública**

Número de ítems	Porcentaje
1 ítem	38%
2 ítems	12%
2-5 ítems	26%
Más de 5 ítems	24%
<b>Total</b>	<b>100%</b>

Fuente: Muestreo profundo de quejas del SID 2013.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

### 2.2.3. Medio de presentación de la solicitud de acceso a la información pública

Es importante recordar que la presentación de solicitudes de acceso a la información puede realizarse ante la unidad de recepción documentaria,<sup>113</sup> por un medio electrónico a través del Portal de Transparencia de la entidad o por una dirección de correo electrónico habilitada para tal fin por la entidad,<sup>114</sup> o por acceso directo.<sup>115</sup>

De la revisión de las quejas, el medio mayoritariamente empleado para presentar la solicitud es el físico o la entrega de esta en la unidad de

113 Ídem, artículo 10.- [...] La solicitud de acceso a la información pública puede ser presentada por cualquier persona natural o jurídica ante la unidad de recepción documentaria de la entidad, a través de su Portal de Transparencia, a través de una dirección electrónica establecida para tal o fin o a través de cualquier medio idóneo para tales efectos que establezcan las Entidades.

114 Ídem.

115 Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Artículo 12.- Acceso Directo. 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.



recepción documentaria de la entidad (99%). Pocas solicitudes fueron formuladas por vía electrónica o acceso directo.

Asimismo, en la mayoría de las solicitudes presentadas por los ciudadanos en las unidades de recepción documentaria de las entidades de la administración pública no se usó el formato del Reglamento de la Ley<sup>116</sup> diseñado para tal fin (79%).

Cualquier medida que busque mejorar las condiciones en que los ciudadanos presentan sus solicitudes de acceso a información pública debe tomar en cuenta varios factores. Si consideramos que tanto las solicitudes presentadas por medios electrónicos como el acceso directo, han sido escasamente utilizados, es altamente probable que existan problemas para difundir estos medios y hacerlos más disponible a los ciudadanos, razón que explicaría su bajo uso.

Un aspecto crucial de la gestión pública que podría facilitar el acceso a la información es que los ciudadanos requieran información por medio de solicitudes virtuales o por acceso directo. Por ello se recomienda que los sujetos obligados revisen, mejoren y promuevan la utilización de todos los mecanismos previstos en el TUO de la Ley, tanto el acceso directo como los medios electrónicos.

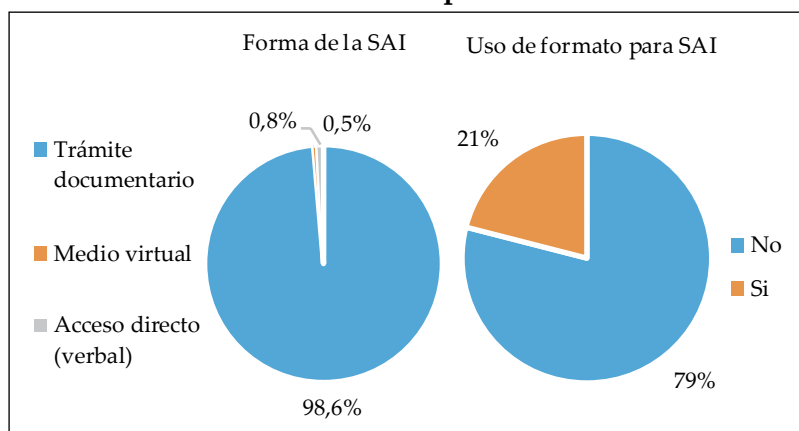
Ello reduciría enormemente los costos al ciudadano, generando un mejor estándar de servicio público. Por lo que resultaría positivo crear, mejorar y promover, donde corresponda, las plataformas virtuales para la recepción de solicitudes por vía electrónica. Así también, incentivar y promover el acceso directo de los ciudadanos a la información.

Sin embargo, la implementación de esta recomendación debe, al mismo tiempo, ir de la mano con el fortalecimiento de capacidades y de herramientas de gestión para la atención de las solicitudes de tal manera que las entidades estén preparadas en caso de que se produzca un aumento del flujo de solicitudes.

---

116 Decreto Supremo N° 070-2013-PCM, que modifica el Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por Decreto Supremo N° 072-2003-PCM. Artículo 10.- [...] El uso del formato contenido en el Anexo del presente Reglamento es opcional para el solicitante, quien podrá utilizar cualquier otro medio idóneo para transmitir su solicitud [...].

**Gráfico N° 16**  
**Aspectos de forma en la presentación de la solicitud de acceso a información pública**



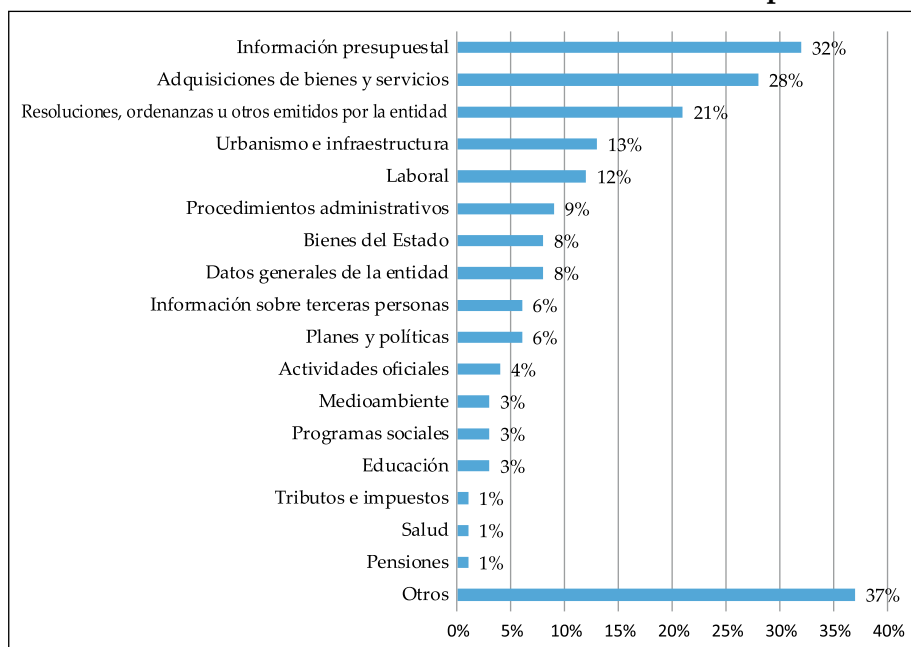
Fuente: Muestreo profundo de quejas del SID 2013.  
Elaboración Defensoría del Pueblo.

### 2.3. Temas requeridos en las solicitudes de acceso a la información pública

Más allá de las formalidades y las características de las solicitudes de acceso a la información pública, la pregunta de fondo para tener un acercamiento a cómo se ejerce el derecho fundamental de acceso a la información pública es: ¿qué solicitan los recurrentes como información? Esta es una contribución central para entender las características y la lógica del derecho de acceso a partir de las quejas que recibe la Defensoría del Pueblo.

El rango categorial de información solicitada es bastante amplio. Por ello, fue necesario restringirlo a ciertas categorías predeterminadas en un sondeo inicial de quejas. De ello resultó que lo que más se le solicita a las entidades públicas es información relativa al presupuesto de la entidad (32%), la adquisición de bienes y servicios (29%), resoluciones, ordenanzas y otros documentos emitidos por la entidad (23%), documentos vinculados a infraestructura y urbanismo (15%) y aspectos laborales (12%). Luego de estas opciones se evidencia una variedad de temáticas en las solicitudes de información.

**Gráfico N° 17**  
**Temáticas de las solicitudes de acceso a información pública**



Fuente: Muestreo profundo de quejas del SID 2013.  
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

## 2.4. Derechos vinculados a las solicitudes de acceso a la información.

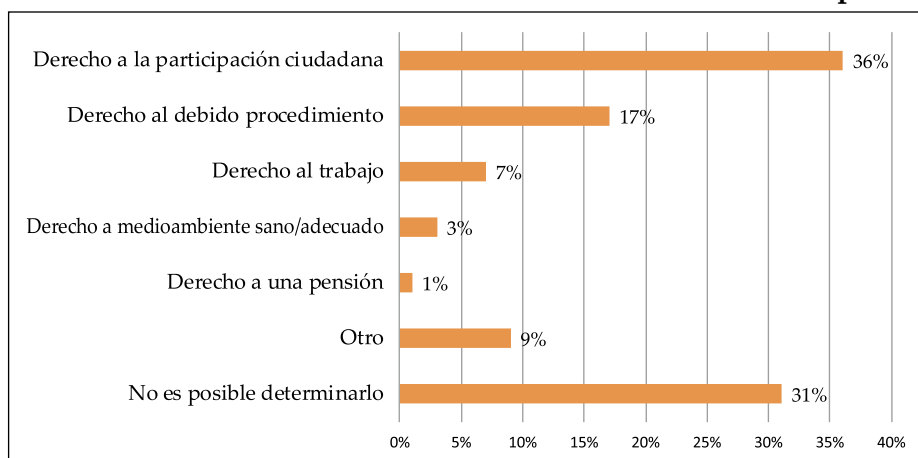
Hemos señalado anteriormente que el ejercicio del derecho fundamental de acceso a información pública es un medio para poder activar, luego, un segundo derecho. A este derecho lo hemos denominado *derecho favorecido*, pues es el que originalmente se busca proteger, garantizar o ejercer. En otras palabras, la protección del *derecho favorecido* depende del ejercicio previo del derecho de acceso a la información pública. Es por ello que, cuando la entidad pública vulnera este derecho, también afecta el ejercicio del *derecho favorecido*.

La característica instrumental del derecho de acceso a información pública y su conexión con ciertos *derechos favorecidos* lo hace, por tanto, de especial observancia. Pero, a la vez, la intermediación del primer derecho hace que el *derecho favorecido* sea poco visible y, por tanto, difícil de ser evaluado en nivel de su afectación.

De esta manera, para ciertos recurrentes, dependiendo del uso que quieran dar a la información que soliciten, será vital contar con esta a tiempo. Por ejemplo, para impugnar algunos actos administrativos, demandar o denunciar en el sistema de justicia. Distinto es el caso de quien solicita información únicamente para informarse.

Pero, ¿cuáles son esos *derechos favorecidos*? Es difícil responderlo con precisión, pues la base normativa apropiadamente determina que las solicitudes de acceso a información pública no requieren *expresión de causa*.<sup>117</sup> De hecho, en un 31% de las quejas no es posible identificarlo; cuando sí es posible hacerlo, el orden es claro: el 36% está vinculado al derecho a la participación ciudadana. En segundo lugar está el derecho al debido procedimiento (17%). Luego de éstos, los datos son bastante dispersos.

**Gráfico N° 18**  
**Derechos favorecidos en las solicitudes de acceso a información pública**



Fuente: Muestreo profundo de quejas del SID 2013.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

<sup>117</sup> Constitución Política. Artículo 2.- Toda persona tiene derecho: [...] 5. A solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública [...]

## **2.5. Actuación de los sujetos obligados en relación al cumplimiento de sus obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información pública.**

De acuerdo a la normativa vigente en materia de transparencia y acceso a la información pública, los sujetos obligados no solo tienen el deber de entregar la información requerida por los ciudadanos que haya sido creada u obtenida por ellos, o que se encuentre bajo su control, sino que también forma parte de sus obligaciones que la información sea entregada dentro del plazo legalmente establecido.<sup>118</sup>

Además, las entidades tienen la obligación de entregar la información requerida por los ciudadanos, a menos que esta forme parte de los supuestos establecidos por el TUO de la Ley como excepciones.<sup>119</sup> Es el caso de la información clasificada como secreta, confidencial o reservada.

Otra obligación de las entidades es cobrar únicamente los costos de reproducción de la información requerida. Cualquier otro costo adicional se entiende como una restricción del derecho fundamental de acceso a la información.<sup>120</sup>

Para determinar el nivel de cumplimiento de los sujetos obligados, se realizará primero un acercamiento al cumplimiento de los plazos y el tiempo de respuesta de las entidades. En segundo lugar, se desarrollará el uso indebido de las excepciones, para luego finalizar resumiendo algunas otras trabas en el ejercicio del derecho de acceso a información pública,

---

118 Texto Único Ordenado de la Ley No. 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

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 [...]

119 Texto Único Ordenado de la Ley No. 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Artículo 18.- Regulación de las excepciones. Los casos establecidos en los artículos 15, 16 y 17, son los únicos casos en los que se puede limitar el derecho de acceso a la información pública, por lo que deben de ser interpretados de manera restrictiva por tratarse de una limitación a un derecho fundamental [...]

120 Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Artículo 20.- Tasa aplicable. 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 en esta Ley, aplicándose las sanciones correspondientes.

como los costos ilegales o arbitrarios y la exigencia de requisitos ilegales para acceder a la información.

### **2.5.1. Obligación de atender las solicitudes de acceso a la información pública en el plazo legalmente establecido.**

El TUO de la Ley establece que la entidad tiene 7 días hábiles para responder las solicitudes de acceso a la información pública. Esta puede tomarse incluso 5 días hábiles adicionales de prórroga, debiendo para ello comunicárselo de manera fundamentada y escrita al ciudadano, según el inciso b del artículo 11 del TUO de la Ley.<sup>121</sup>

En relación con las quejas que llegan a la Defensoría del Pueblo por vulneración al derecho fundamental de acceso a la información pública, se puede afirmar que la mayor parte están referidas al incumplimiento del plazo y que, en 6 de cada 10 (65%) quejas, el sujeto obligado nunca se comunicó con el recurrente.<sup>122</sup>

Si bien es cierto que el silencio de la entidad tiene como efecto jurídico la posibilidad de que el recurrente considere su solicitud como negada,<sup>123</sup> se debe tomar en cuenta que el Tribunal Constitucional ha señalado que la omisión de dar respuesta a una solicitud de acceso a la información pública es una vulneración al derecho de acceso a la información pública.<sup>124</sup>

---

121 Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Artículo 11.- Procedimiento.

El acceso a la información pública se sujeta al siguiente procedimiento: b) La entidad de la Administración Pública a la cual se haya presentado la solicitud de información deberá otorgarla en un plazo no mayor de siete (7) días útiles; plazo que se podrá prorrogar en forma excepcional por cinco (5) días útiles adicionales, de mediar circunstancias que hagan inusualmente difícil reunir la información solicitada. En este caso la entidad deberá de comunicar por escrito, antes del vencimiento del primer plazo, las razones por las que hará uso de tal prórroga, de no hacerlo se considera denegado el pedido [...]

122 Llama la atención que, se advirtió que era frecuente que los recurrentes reiteran su solicitud de acceso a la información no respondida.

123 Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Artículo 11.- Procedimiento. El acceso a la información pública se sujeta al siguiente procedimiento: [...] d) De no mediar respuesta en los plazos previstos en el inciso b), el solicitante puede considerar denegado su pedido.

124 Cfr. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Expediente N° 04912-2008-PHD/TC, Fundamentos jurídicos N° 7 y 12, expediente N° 00284-2010-HD/TC, Fundamento jurídico N° 6; Expediente N° 01192-2010-HD/TC, Fundamento jurídico N° 8 y Expediente N° 01141-2010-HD/TC, Fundamento jurídico N° 7.

En los casos en que la entidad obligada sí se comunicó con el recurrente, esto ocurrió en un promedio de 60 días calendario, lo cual excede largamente el plazo establecido por el TUO de la Ley. Incluso las contadas veces en que en nuestra muestra se registraron comunicaciones para hacer uso de la prórroga (solo 9 casos), estos fueron emitidos fuera del plazo legal (en promedio 33 días luego de presentada la solicitud de acceso a información) y sin justificar por qué se prolongaba el plazo (6 casos).

Si bien el incumplimiento del plazo para entregar la información es el hecho vulneratorio más recurrente en las quejas por transparencia y acceso a la información pública que ha recibido la Defensoría del Pueblo, los datos, además, revelan la negligencia de los sujetos obligados para responder a las solicitudes. Pocos son los casos en que consta en los expedientes de las quejas revisadas que las entidades usaron y comunicaron la prórroga. Cuando así fue, ello se debió a factores coyunturales o casi excepcionales (alerta sanitaria que disminuyó la actividad municipal y visita de supervisión a la entidad).

### **2.5.2. Aplicación del régimen jurídico de las excepciones al ejercicio del derecho de acceso a la información pública**

Tanto los resultados del muestreo profundo realizado, como la información del SID revelan que un 9,5% de las quejas recibidas<sup>125</sup> entre el 2003 y el 2012 por la Defensoría del Pueblo corresponden a información que fue negada al recurrente por la entidad.

De las quejas analizadas en el muestreo profundo cabe resaltar dos hechos. El primero es que en tal porcentaje (9,5%) confluyen dos hechos vulneratorios: negativa por la inadecuada interpretación de las excepciones y negativa por la utilización de excepciones no contempladas en la normativa vigente.

En segundo lugar, que las quejas analizadas fueron calificadas como fundadas, es decir, se comprobó que el derecho fundamental fue vulnerado. Se trata, en todos los casos, de entidades que aplicaron excepciones no válidas para la información requerida, que es pública.

---

<sup>125</sup> Como se indicó en el apartado de Evolución por hecho vulneratorio de las quejas recibidas por la Defensoría del Pueblo, este porcentaje equivale a 923 del total de 6714 quejas recibidas por la Defensoría del Pueblo en la materia de estudio.

De este total, el sector Educación (básicamente integrado por las Ugel, colegios estatales y direcciones regionales de educación) concentra la mayor cantidad de quejas por haber invocado inadecuadamente excepciones (23%). Luego siguen las municipalidades distritales (21%), el Sector Salud (10%) y, finalmente, los gobiernos regionales (5%).

**Cuadro N° 18**  
**Sectores más quejados que invocaron indebidamente excepciones para negar información**

Sector	Cantidad	Porcentaje
Educación	181	23%
Municipalidades Distritales	163	21%
Salud	77	10%
Municipalidades Provinciales	70	9%
Gobiernos Regionales	37	5%

Fuente: SID.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Ahora, si indagamos por la calificación de la información, en el 50% de los casos se alegó que la información era confidencial en base al artículo 17 de la Ley.<sup>126</sup> En estos casos, las entidades consideraron que las hojas de

<sup>126</sup> Texto Único Ordenado de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Artículo 17.- Excepciones al ejercicio del derecho: Información confidencial. El derecho de acceso a la información pública no podrá ser ejercido respecto de lo siguiente:

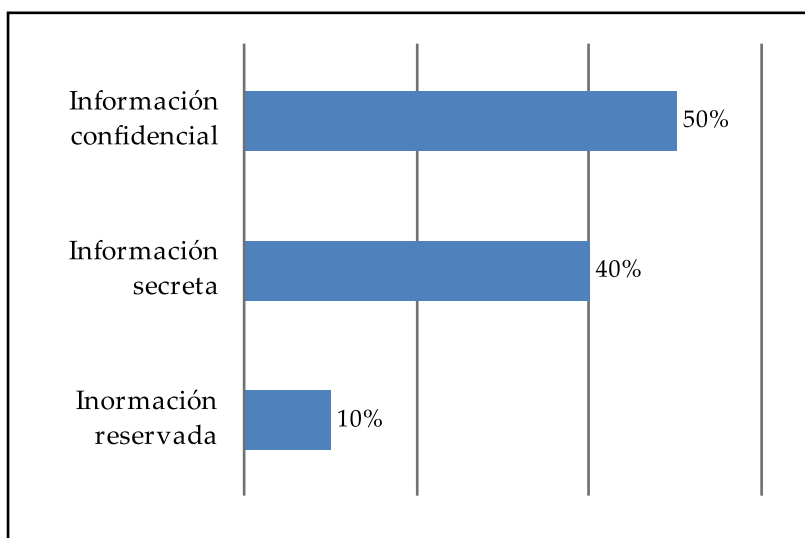
1. La información que contenga consejos, recomendaciones u opiniones producidas como parte del proceso deliberativo y consultivo previo a la toma de una decisión de gobierno, salvo que dicha información sea pública. Una vez tomada la decisión, esta excepción cesa si la entidad de la Administración Pública opta por hacer referencia en forma expresa a esos consejos, recomendaciones u opiniones.
2. La información protegida por el secreto bancario, tributario, comercial, industrial, tecnológico y bursátil que están regulados, unos por el inciso 5 del artículo 2 de la Constitución, y los demás por la legislación pertinente.
3. La información vinculada a investigaciones en trámite referidas al ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública, en cuyo caso la exclusión del acceso termina cuando la resolución que pone fin al procedimiento queda consentida o cuando transcurren más de seis (6) meses desde que se inició el procedimiento administrativo sancionador, sin que se haya dictado resolución final.
4. La información preparada u obtenida por asesores jurídicos o abogados de las entidades de la Administración Pública cuya publicidad pudiera revelar la estrategia a adoptarse en la tramitación o defensa en un proceso administrativo o judicial, o de cualquier tipo de información protegida por el secreto profesional que debe guardar el abogado respecto de su asesorado. Esta excepción termina al concluir el proceso.
5. La información referida a los datos personales cuya publicidad constituya una invasión de la intimidad personal y familiar. La información referida a la salud personal, se considera comprendida dentro de la intimidad personal. En este caso, sólo el juez puede ordenar la



vida, las remuneraciones de servidores públicos y las adjudicaciones era información confidencial.

A su vez, un 40% no la entregó por estimar a la información como secreta y un 10% actuó en el mismo sentido amparándose en que se estaba solicitando información reservada. En relación a este último supuesto, llama la atención que las entidades públicas hayan considerado como reservada información relativa a procedimientos administrativos o información catastral.<sup>127</sup>

**Gráfico N° 19**  
**Excepciones invocadas por las entidades quejadas ante la**  
**Defensoría del Pueblo**



Fuente: Muestreo profundo de quejas del SID 2013.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

---

publicación sin perjuicio de lo establecido en el inciso 5 del artículo 2 de la Constitución Política del Estado.

Por su parte, no opera la presente reserva cuando la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones requiera información respecto a los bienes e ingresos de los funcionarios públicos, o cuando requiera otra información pertinente para el cumplimiento de las funciones de la Unidad de Inteligencia Financiera del Perú - UIF-Perú.

6. Aquellas materias cuyo acceso esté expresamente exceptuado por la Constitución o por una Ley aprobada por el Congreso de la República.

<sup>127</sup> Se negó, en este caso, por formar parte de la reserva tributaria o porque son solo los titulares de la información los que pueden recibirla.

El muestreo profundo se ha realizado con quejas fundadas. De modo que en ninguno de estos casos la información solicitada por los recurrentes formaba parte de las excepciones.<sup>128</sup> Se trata, por tanto, de vulneraciones comprobadas al derecho fundamental de acceso a información pública.

Si bien el TUO de la Ley contempla y desarrolla un número puntual de excepciones, algunas entidades han hecho uso de justificaciones adicionales no incorporadas en ninguna norma para negar información a las personas. Se trata de casos de desconocimiento de la Ley que se condice más con una cultura del secreto.

En otras palabras, no se trata de nuevas interpretaciones a las excepciones del TUO de la Ley, sino de la negativa a entregar información sin el amparo legal respectivo.

Esta invocación a las excepciones no expresamente contempladas en el TUO de la Ley para negar la información solicitada ha sido utilizada de forma recurrente por diversas entidades de la Administración Pública en lo largo del decenio analizado y alcanzó al 69% del total de los casos en los que se negó la información en la muestra analizada.<sup>129</sup> Afortunadamente, son pocas entidades las que mantienen esta posición luego de la intervención de la Defensoría del Pueblo (aproximadamente un 5%).

De las quejas del Sector Educación, los requerimientos de información que presentan negativas se relacionan a una supuesta falta de transparencia en cómo se dan algunos concursos para nombramiento de plazas. Igual pasa cuando se solicita información sobre actas de reuniones o incluso información sobre trámites que contienen información pública según los parámetros normados en el TUO de la Ley.

En todos estos casos hay una constante negativa a entregar información pública alegando que esta no es pública y que, por tanto, lo solicitado se encuentra regulado como una excepción en el TUO de la Ley. Las entidades suelen desarrollar una explicación para justificar por qué la

---

128 Cabe precisar que del total de quejas que recibió la Defensoría del Pueblo por el incumplimiento en la entrega de información pública fueron pocos los casos en los que efectivamente se trata de información que no es de acceso público. En estos casos la Defensoría del Pueblo calificó las quejas como infundadas, concluyendo el expediente. Estos casos no han sido parte de nuestro análisis.

129 Como se precisó al inicio de este capítulo, la muestra analizada se compone de 499 expedientes de quejas por vulneración al derecho fundamental de acceso a la información pública, tramitadas en la Defensoría del Pueblo.

información no es pública. Además, también se evidencia que el problema con el uso de excepciones indebidas está en la difusión del TUO de la Ley, así como en su comprensión.

#### **2.5.2.1. Casos emblemáticos de aplicación del régimen de excepciones**

Durante el muestreo profundo, se identificó un grupo de casos emblemáticos que ejemplifican y permiten profundizar en la problemática alrededor de la negativa de entrega de información pública.

Cómo se ha explicado, existen dos formas de negar indebidamente información pública: por un error en la interpretación de las excepciones del TUO de la Ley u otros dispositivos legales, y porque se realiza sin sustento legal.

##### **2.5.2.1.1. Negativa a entregar información pública por errores de interpretación del TUO de la Ley de transparencia y acceso a la información pública y otros dispositivos legales**

De la lectura de las quejas en las que se negó información interpretando erróneamente el TUO de la Ley y otros dispositivos legales, se advierte que aún existe desconocimiento sobre la aplicación del régimen de excepciones. En todos estos casos, la falta de conocimiento de los funcionarios se convierte en una barrera para el acceso a la información pública de la ciudadanía.

Asimismo, si bien en algunas quejas la intervención de la Defensoría del Pueblo permite que los solicitantes tengan acceso a la información pública, también se encuentran casos en los cuales la falta del deber de cooperación de las entidades públicas no permite que cese la vulneración del derecho fundamental de acceso a la información pública.

Un caso de error en la interpretación de las excepciones del TUO de la Ley ocurrió a mediados de agosto del 2012 en Lima cuando se presentó una solicitud de acceso a la información ante la Municipalidad Distrital de Lince, requiriendo la copia de la ficha catastral de un inmueble.

Pese a que la información solicitada es pública, la entidad le indicó al solicitante que su requerimiento era improcedente porque de acuerdo a su Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA), la solicitud

de la Hoja Informativa Catastral es un trámite al que pueden acceder únicamente los propietarios de los inmuebles.

Ante la negativa de la entidad, el solicitante presentó una apelación, pero la entidad esta vez alegó que la ficha catastral forma parte de la reserva tributaria y se encuentra vinculada a la base de datos de la Oficina de Administración Tributaria, por lo que es de carácter reservado y de interés exclusivo del propietario del predio.

El solicitante presentó una queja en la Defensoría del Pueblo.<sup>130</sup> Nuestra institución consideró que no se configura el supuesto de excepción regulado en el inciso 2 del artículo 17 del TUO de la Ley (información protegida por el secreto tributario), ya que la ficha catastral no contiene información sobre la cuantía, la fuente de rentas, los gastos o la base imponible de los contribuyentes, responsables o terceros.

Asimismo, se le indicó a la entidad que no corresponde aplicar a la solicitud lo establecido en su TUPA porque no se había solicitado la ficha catastral del predio y sino la Hoja Informativa Catastral.

Otro caso es la interpretación del numeral 3 del artículo 17 del TUO de la Ley, que establece como información confidencial la vinculada a investigaciones en trámite referidas al ejercicio de la potestad sancionadora de la administración pública. Esta exclusión termina cuando la resolución que pone fin al procedimiento queda consentida o cuando transcurren más de seis (6) meses desde que se inició el procedimiento sin que se haya emitido resolución final.

Al respecto, cabe mencionar que a mediados de septiembre del 2009 se presentó una solicitud de información al Proyecto Especial Chavimochic. Se solicitaron dos documentos: una copia de un informe generado en un procedimiento administrativo sancionador y un informe de auditoría del año 2008, ambos elaborados por la pérdida de bienes del Estado.

El Proyecto se negó a entregar lo requerido amparándose en el inciso 3 del artículo 17 del TUO de la Ley, que establece que la entrega de información de procedimientos sancionadores procede siempre y cuando la resolución que pone fin al procedimiento quede consentida.

---

<sup>130</sup> Esta queja se tramitó en la Oficina Defensorial de Lima con el Expediente N° 23163-2012.

Según el sujeto obligado, como se había interpuesto una demanda contenciosa administrativa contra la resolución que puso fin al procedimiento, la resolución no había quedado consentida y no correspondía entregar la información.

El solicitante interpuso una queja ante la Defensoría del Pueblo, que intervino<sup>131</sup> recomendando que la entidad cumpla con entregar la información, ya que, al haberse emitido la resolución que pone fin al procedimiento sancionador, la vía administrativa había concluido y la resolución, por tanto, había quedado consentida.

Posteriormente, en noviembre del 2009, la entidad comunicó al solicitante que podía acceder a la información previo pago del costo de reproducción.

También se ha negado información por error en la interpretación de normas legales diferentes al TUO de la Ley. En marzo del 2005 un recurrente presentó una queja en la Oficina Defensorial de Ica planteando que el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec) le negó la copia del Padrón Electoral del distrito de Paracas.

El Reniec señaló que, según su TUPA el trámite de la expedición de copia de padrón electoral aprobado habilita a que se entregue por una sola vez la copia del padrón, para el proceso electoral específico, a los partidos políticos, agrupaciones independientes y alianzas, siempre y cuando estén inscritos o tengan inscripción vigente en el Jurado Nacional de Elecciones. El solicitante no se encontraba en ninguno de los supuestos.

Considerando que la información requerida es pública y que no se configuraba ninguno de los supuestos de excepción regulados en el TUO de la Ley, la Defensoría del Pueblo recomendó<sup>132</sup> a la entidad que adopte las medidas necesarias a fin de que le brinde la copia del padrón electoral al solicitante. Este caso no se solucionó de forma satisfactoria, la entidad no emitió respuesta a la Defensoría del Pueblo y, una vez transcurrido el plazo establecido para la tramitación de una queja, esta tuvo que ser concluida.<sup>133</sup>

---

131 Esta queja se tramitó en la Oficina Defensorial de La Libertad con el Expediente N° 5754-2009.

132 Esta queja se tramitó en la Oficina Defensorial de Ica con el Expediente N° 500-2005.

133 De acuerdo al artículo 45 del Protocolo de Actuaciones Defensoriales aprobado a través de la Resolución N° 047-2008/DP-PAD. Administrativa No. Las actuaciones defensoriales que se realizan en la tramitación de una queja deben realizarse en el plazo de cien días útiles.

Otro ejemplo sucedió en Trujillo, en noviembre del 2010, cuando se interpuso una queja en la Oficina Defensorial de La Libertad<sup>134</sup> contra la Institución Educativa N° 81776 «Los Laureles» de El Porvenir.

Dicha institución se negó a entregar la copia de los expedientes y las fichas de evaluación de los profesores clasificados en el procedimiento de nombramiento para cubrir las plazas vacantes en el I Nivel de la Carrera Pública Magisterial—2010.<sup>135</sup>

La entidad obligada señaló que la solicitante era parte del Comité Evaluador del Proceso de Nombramiento y que no era ético que revisara los expedientes por un lado y que los demás integrantes lo hagan por otro. Además, alegó que entregarle la información era contraproducente a lo estipulado por las Directivas de Evaluación.

La Defensoría del Pueblo recomendó que se entregue la información porque la fundamentación de la negativa no se amparaba en ninguna de las excepciones establecidas en el TUO de la Ley. Nuestra institución se comunicó telefónicamente con la entidad, la cual se comprometió a entregar la información.

A finales de diciembre de ese mismo año, la entidad remitió un oficio a la solicitante indicándole que la información ya no se encontraba en su poder, toda vez que había sido remitida al Gobierno Regional para continuar con el proceso de nombramiento. Adicionalmente, argumentó la negativa a entregar la información en el desconocimiento de las normas de transparencia por parte de los integrantes del Comité Evaluador del Proceso de Evaluación, pues todos eran docentes y no abogados.

#### **2.5.2.1.2. Negativa a entregar información sin sustento legal**

De los casos tramitados en la Defensoría del Pueblo por negativa a entregar información sin sustento legal, se advierte que no solo existe desconocimiento sobre lo establecido en el TUO de la Ley, sino que también se han identificado casos que dan cuenta de cómo la negativa a entregar información terminan limitando la capacidad de vigilancia de la ciudadanía sobre actos administrativos y de gobierno.

---

134 Esta queja se tramitó en la Oficina Defensorial de La Libertad con el Expediente N° 7190-2010.

135 En adelante, el Proceso de Evaluación.

A mediados del mes de diciembre de 2004 una solicitante interpuso una queja contra la Red Asistencial de EsSalud-Amazonas, ya que esta entidad se negó a entregarle la copia del pliego de preguntas y la calificación de un examen personal de un concurso para una plaza de enfermera en el Hospital de Higos Urco en Chachapoyas.

La entidad consideró improcedente la solicitud de la solicitante señalando que no era ético ni pertinente entregar información sobre un concurso público y menos sobre el contenido del proceso del mismo.

Considerando la respuesta que se dio a la solicitud, la Defensoría del Pueblo<sup>136</sup> recomendó a la entidad que entregue la información porque era pública, conforme lo establece del TUO de la Ley. Asimismo, le recordó que únicamente se puede negar la información si se configuran los supuestos establecidos en el régimen de excepciones, lo cual no ocurría en este caso.

Un mes y medio después de la presentación de la solicitud de acceso a información, la entidad obligada entregó la información a la solicitante.

Otro caso de negativa de entrega de información pública sin sustento legal ocurrió en noviembre del año 2005. Un ciudadano presentó a la Municipalidad Distrital de Quillo, en Chimbote, copia de documentos con información presupuestal y copia de resoluciones emitidas por la entidad.

Tres semanas después, habiendo transcurrido el plazo legal de 7 días útiles para la entrega de la información y sin respuesta de la entidad obligada, la persona planteó una queja ante la Defensoría del Pueblo.

La institución defensorial<sup>137</sup> recomendó a la entidad que adopte las medidas necesarias para entregar la información.

Como parte de las acciones adoptadas para satisfacer el pedido, la entidad quejada envió una comunicación al solicitante indicándole que se apersonara por las copias, previo pago de cincuenta céntimos por hoja (S/. 0.50), conforme lo establece su Tupa. Además, se le pidió que haga

---

<sup>136</sup> Esta queja se tramitó en la Oficina Defensorial de Amazonas con el Expediente N° 153-2004.

<sup>137</sup> Esta queja fue tramitada en el Módulo de Atención Defensorial de Chimbote con el Expediente N° 1069-2005.

«uso adecuado» de la información, ya que—de ser el caso— tomarían las decisiones administrativas o legales en defensa de la reputación, la imagen o el buen nombre de las personas que integran la municipalidad.

La respuesta de la entidad permite no solo advertir que se pide un pago excesivo por las copias, sino que además se le advierte al solicitante sobre las medidas que se tomarían en caso se utilice la información con fines que «le perjudiquen». Esta respuesta da cuenta de la intención de limitar el control que pueden ejercer las personas a la administración pública, pese a que una de las finalidades de la transparencia y el derecho fundamental de acceso a la información pública es generar las condiciones para los actos de fiscalización.

Dado que la ley y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional han establecido que por las copias de la información solo es exigible el costo de reproducción, la Defensoría del Pueblo se comunicó nuevamente con la entidad. En esta ocasión para recordarle que el monto exigible no puede acceder el costo de reproducción, de aproximadamente diez céntimos (S/. 0.10) y para recomendarle que modifique su Tupa.

Para concretar el pedido de acceso, la entidad obligada envió una comunicación a la persona para que se acerque a sus oficinas para leer la información solicitada. Sin embargo, ello no ocurrió y el solicitante le manifestó a la Defensoría del Pueblo su intención de denunciar penalmente a la municipalidad.

Otro caso, en abril del 2012, con ocasión del nombramiento del Teniente Gobernador de la Urbanización Popular Miguel Grau en Tarapoto, una asociación solicitó al Gobernador Provincial de San Martín información sobre el procedimiento de elección. El Gobernador se negó a recibir su solicitud argumentando que, como autoridad máxima, toma sus propias decisiones y que no tiene que rendir cuentas sobre ninguno de sus actos.

Ante la negativa de recibir la solicitud de acceso a la información, la asociación optó por presentarla a través de carta notarial. A un mes de presentada la solicitud, esta no fue atendida y la asociación interpuso una queja ante la Defensoría del Pueblo.<sup>138</sup>

---

138 Este caso se tramitó en la Oficina Defensorial de San Martín con el de Expediente N° 679-2012.



A inicios de mayo la Oficina Defensorial de San Martín pidió a la entidad que le informe sobre los motivos por los cuáles no había entregado la información y las acciones que realizaría para atender la solicitud. La entidad respondió a que el pedido se encontraba en trámite en el área de asesoría legal y que una vez concluido el mismo enviarían los resultados.

La entidad obligada envió la información a la oficina defensorial a inicios de junio de dicho año. En una reunión, dicha oficina entregó la información requerida a la asociación.

### **2.5.3. Cobro del costo de reproducción**

Sobre las quejas por cobros arbitrarios y/o ilegales existen indicios importantes para afirmar que la cantidad de quejas que la Defensoría del Pueblo recibe por este hecho vulneratorio debería ser mayor. La pregunta es simple: ¿qué es un costo ilegal y cómo se le reconoce?

Los ciudadanos no interiorizan o no conocen con precisión qué es un costo ilegal o arbitrario. Los criterios que toma en cuenta el ciudadano para notar un cobro irregular pueden ser distintos a los parámetros técnicos establecidos en el TUO de la Ley y la jurisprudencia, los que apuntan únicamente al costo de la reproducción.

Así, un costo de veinte céntimos de nuevos soles (S/. 0.20) por hoja afecta el derecho de acceso a información pública, en tanto excede lo necesario para reproducirla. Pero los ciudadanos no necesariamente reconocen en este cobro una vulneración. Cobros por S/. 0.30 o S/. 0.50 por hoja no suelen hacer gran diferencia en algunos casos, sobre todo cuando la cantidad de folios de la información solicitada es menor.

De ahí que se comprenda el escaso número de las personas que se quejen por cobros arbitrarios o ilegales y que, más bien, hayan sido las quejas de oficio levantadas por la Defensoría del Pueblo las que han permitido identificar estos casos. Cuando ha habido casos de ciudadanos quejándose, estos han obedecido a cobros evidentemente excesivos (como de un nuevo sol o más por hoja).

En las quejas de oficio se detectaron problemas en el establecimiento de los costos previstos en el Tupa de la entidad obligada. Lo resaltante es que dichas quejas se solucionan con facilidad luego de la intervención defensorial. En el 81% de los casos, el Tupa es cambiado en el extremo

del costo ilegal o arbitrario. Ello representa el lado positivo del deber de colaboración de las entidades públicas. Y en el caso de las municipalidades distritales dicho deber se extiende a la ratificación del Tupa por la municipalidad provincial.<sup>139</sup>

No obstante, existen algunas quejas de oficio que no pueden ser solucionadas debido a la falta de colaboración de las entidades. Por ejemplo, durante el muestreo profundo encontramos una queja de oficio que había sido ingresada en el 2008, cuando la Oficina Defensorial de Arequipa<sup>140</sup> advirtió que la Municipalidad Distrital de Paucarpata cobraba S/. 0.50 por copia simple y S/. 1.00 por copia certificada. Luego de la recomendación emitida por la Oficina Defensorial la entidad no modificó los costos establecidos en su Tupa y envió un informe técnico sustentando los cobros realizados.

Por otro lado, cabe mencionar una queja iniciada por un recurrente<sup>141</sup> contra la Municipalidad Distrital de Villa María del Triunfo en junio del 2013 por cobros ilegales o arbitrarios. Según el Tupa de esta municipalidad, la persona que solicite información pública debe de pagar de 0.06% de UIT (S/. 2.22) por copia simple y 0.12% de UIT (S/. 4.44) por copia certificada.

La Defensoría del Pueblo intervino en este caso recomendando a la Municipalidad Distrital que modifique su Tupa y que adopte medidas para que el recurrente acceda a la información sin que se restrinja su derecho por los cobros excesivos.

Si bien la comuna emitió una ordenanza municipal que modifica su Tupa, todavía sigue pendiente la ratificación de dicha ordenanza por parte de la Municipalidad Metropolitana de Lima. Debido a ello, hasta la fecha de emisión del presente informe, la vulneración del derecho fundamental de acceso a la información pública se mantiene.

Tanto los cobros elevados por copias certificadas, como por hojas adicionales a un número específico o por los mismos formatos de solicitud de acceso a información pública, entre otros, son muestras claras de cómo en ciertos espacios del sector público el acceso a la información pública todavía no se ha interiorizado en la cultura organizacional y en los documentos de gestión que organizan su funcionamiento.

---

139 Ello conforme se establece en el Artículo 40 de la Ley N° 27972 Ley Orgánica de Municipalidades.

140 Esta queja fue tramitada en la Oficina Defensorial de Arequipa con el Expediente N° 3042-2008.

141 Esta queja se encuentra en trámite en la Oficina Defensorial de Lima Sur con el Expediente N° 1125-2013.

La problemática explicada en este apartado ha permanecido constante a lo largo de los diez años analizados. Ello se evidencia en el cuadro que se muestra a continuación.

**Cuadro N° 19**  
**Rangos de costos por cobros identificados en las quejas por acceso a información pública<sup>142</sup>**

<b>COBROS ILEGALES O ARBITRARIOS</b>	
<b>Copias / material que contiene información</b>	<b>Costo (nuevos soles)</b>
Copia simple	0.20 – 1.40
Copia fedateada o certificada	0.20 – 13.00
Copia certificada de expediente en trámite	0.40
Copia por planos	33.00
Costo de CD (donde se entrega información)	3.00 – 30.00
Costo de diskette (donde se entrega información)	3.00 – 15.00
Copias / material que contiene información	
Copia por hoja adicional	0.25 – 1.5
<b>Formatos</b>	
Formato de solicitud	0.50 – 5.00
Solicitud dirigida a jefe de entidad	1.00 – 12.77
<b>Otros cobros</b>	
Derecho de trámite	2.00 – 15.00
Derecho de desarchivamiento	35.00
Derecho de fólder	0.60
Derecho por página vía fax	15.00
Derecho por envío vía correo electrónico	40.00 <sup>1</sup>
Derecho de servicios	1.00

Fuente: Muestreo profundo de quejas del SID 2013.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Esta situación nos invita a reflexionar sobre la insuficiencia del actual modelo de garantía del derecho fundamental de acceso a la información pública, ya que el país requiere una autoridad nacional autónoma que asesore técnicamente a las entidades obligadas para el establecimiento

<sup>142</sup> Los costos promedio han sido calculados en función del costo por unidad o del costo total y el total de hojas. Estos datos no siempre fueron identificados en los expedientes. Buena parte de estos costos fueron corregidos por la entidad luego de la intervención de la Defensoría del Pueblo.

adecuado de los costos de reproducción. Además, podría eventualmente iniciar procedimientos de fiscalización y de sanción a aquellas entidades obligadas que incumplen el TUO de la ley y la jurisprudencia en dicha materia.

## **2.6. Impacto de la actuación defensorial ante las quejas de transparencia y acceso a la información pública**

Conforme a su mandato constitucional, la Defensoría del Pueblo orienta sus actuaciones a defender los derechos fundamentales.<sup>143</sup> Por ello verifica, a pedido de parte o de oficio, la existencia de lesiones al derecho fundamental de acceso a la información pública, así como el cumplimiento de obligaciones en materia de transparencia. En esa medida, resulta importante verificar cuál ha sido el impacto de las actuaciones defensoriales<sup>144</sup> para el logro de estos objetivos.<sup>145</sup>

### **2.6.1. Tiempos del trámite de las quejas**

El acceso a la información pública implica, por un lado, que las personas tengan la posibilidad real de acceder a la información que solicitan, para lo cual se requiere que las entidades cumplan con su obligación de entregarla. Además, al amparo de este derecho la entrega debe realizarse de forma oportuna,<sup>146</sup> de lo contrario se corre el riesgo de que la información no sea útil para el ejercicio de los derechos.

En ese sentido, para profundizar sobre los tiempos para la tramitación de las quejas ante la Defensoría del Pueblo, se ha segmentado este procedimiento por etapas.

---

143 CONSTITUCIÓN POLÍTICA. Artículo 162.- Corresponde a la Defensoría del Pueblo defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y la comunidad [...]

144 De acuerdo con el Glosario de términos del Protocolo de Actuaciones Defensoriales aprobado a través de la Resolución Administrativa N° 047-2008/DP-PAD, las actuaciones defensoriales son el conjunto de acciones que se adoptan desde la recepción de una solicitud de intervención hasta su conclusión en ejercicio de las competencias de la Defensoría del Pueblo.

145 Cabe precisar que la Defensoría del Pueblo atiende quejas de ciudadanos contra entidades de la administración pública por vulneraciones y amenazas de todos los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Política. De este modo, durante el año 2012 atendió 32,171 quejas a nivel nacional, mientras que durante los años 2011 y 2010 atendió 33,696 y 36,388 quejas, respectivamente.

146 TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el Expediente N° 04710-2011-PHD. Fundamento jurídico N° 5.

La primera etapa contempla el tiempo entre la presentación de la solicitud de acceso a la entidad obligada hasta el momento en que se interpone la queja en la Defensoría del Pueblo. Esta etapa toma un promedio dos meses o 64 días calendario.<sup>147</sup>

Una segunda etapa es la tramitación en sí de la queja, en la cual se considera el tiempo transcurrido entre la presentación de esta hasta el cierre del caso, momento en que se le comunica formalmente al recurrente el resultado (carta de conclusión), pasan 121 días o 4 meses aproximadamente.<sup>148</sup>

Por otro lado, en cuanto a las quejas de oficio, estas pueden tener una duración de 158 días o 5 meses. Cabe precisar que este tipo de quejas son particulares por la proactividad que implica su tramitación para la Defensoría del Pueblo.

**Cuadro N° 20**  
**Tiempos promedio para la presentación y tramitación de quejas**

Tipo de quejas	(Desde... hasta...)	Tiempos promedio (días calendario)
<b>Quejas de recurrentes</b>		
Antes de la intervención de la Defensoría del Pueblo	Solicitud de Acceso a la Información – presentación de queja	64
Después de la intervención de la Defensoría del Pueblo	Queja – Carta de conclusión	121
<b>Quejas de oficio</b>	Actuación de oficio – acta o informe de conclusión	158

Fuente: Muestro profundo de quejas del SID 2013.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

## **2.6.2. Actuaciones que realiza la Defensoría del Pueblo en la tramitación de quejas en materia de transparencia y acceso a la información pública.**

La labor que realiza la Defensoría del Pueblo a través de la tramitación de quejas está orientada a originar cambios en las entidades de la

<sup>147</sup> Cabe precisar el menor tiempo registrado en esta etapa fue de un día calendario y el lapso de tiempo más prolongado fue de 785 días calendario (aproximadamente 26 meses).

<sup>148</sup> El menor tiempo registrado en esta etapa fue de 6 días calendario y el mayor, de 420 días calendario (aproximadamente 14 meses).

administración pública. Por ello es importante conocer cuáles han sido las actuaciones defensoriales que han logrado que las entidades de la administración pública pongan a disposición de las personas la información requerida.

En ese apartado se realiza un acercamiento a las actuaciones de la Defensoría del Pueblo<sup>149</sup> que durante la tramitación de una queja buscan garantizar el ejercicio ciudadano del acceso a la información pública. Se identifica la cantidad de gestiones se realizan para solucionar una queja, y cuánto contribuye llevar a cabo una gestión adicional para lograr la solución.

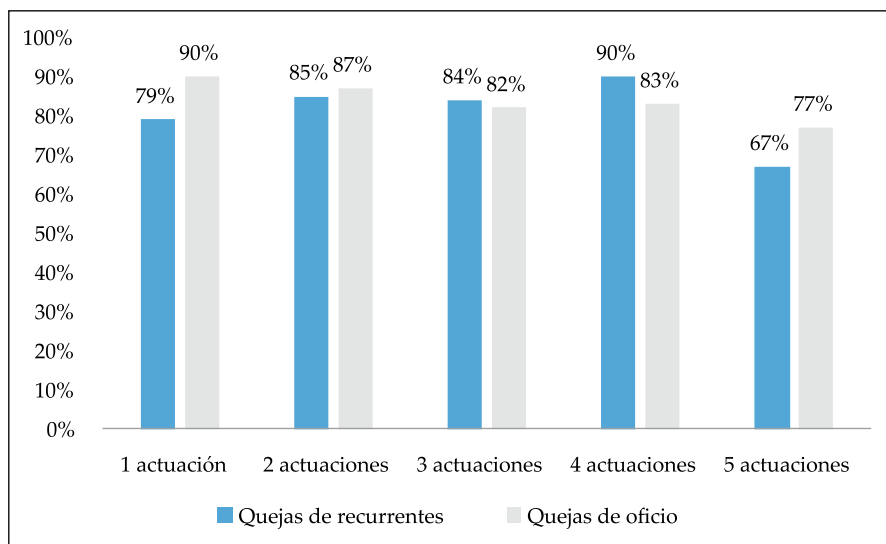
Se puede advertir que el 79% de los casos se solucionaron con una actuación defensorial. A medida que aumentan las actuaciones, el porcentaje de éxito (caso solucionado) varía sin claras tendencias. Incluso es poca la diferencia entre las quejas de recurrentes y de oficio. Con 2 actuaciones fue resuelto el 86% de las quejas, mientras que con 3 la cifra es de 83%.

A la luz de estos resultados, no parecería haber una relación fuerte entre el número de actuaciones y la solución del caso. La única excepción parecer ser cuando se realizan 5 actuaciones o más. En estos casos, la tasa de solución es menor (entre 67% y 77%), lo que arroja indicios de entidades con las que el convencimiento es más difícil y, por lo tanto, se requiere mayor insistencia.

---

149 De acuerdo a los artículos 37 y 42 del Protocolo de Actuaciones Defensoriales, aprobado por la Resolución Administrativa N° 047-2008, cuando se determina que la entidad de la administración pública vulneró derechos se deben realizar actuaciones de persuasión, con la finalidad de reponer o restituir la vigencia del derecho o de ser el caso sancionar a los responsables. Además, cabe mencionar que en el trámite de una queja se debe privilegiar el uso de la comunicación escrita.

**Gráfico N° 20**  
**Porcentaje de casos solucionados con un número determinado de actuaciones defensoriales**



Fuente: SID.

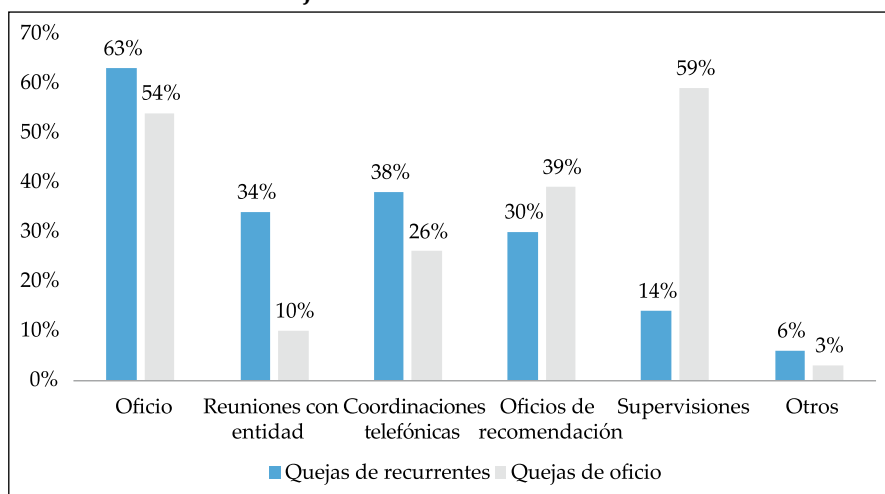
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

La labor defensorial abarca varios tipos de actuaciones. Estas varían poco entre las oficinas defensoriales, encargadas de la tramitación de las quejas. Sin embargo, la forma principal de actuación es el envío de un oficio. Representa, además, la primera interacción entre la Defensoría del Pueblo y la entidad quejada. Se da en el 63% de los casos en las quejas de recurrentes y en el 54% en las quejas de oficio. Estos primeros oficios tienen un esquema similar. Dan a conocer el TUO la Ley y sus alcances, para luego presentar el reclamo del recurrente, instando a que, conforme al deber de colaboración, las entidades obligadas den una solución al caso.

Cuando no se registra un oficio es porque el contacto con la entidad fue a través de coordinaciones telefónicas, visitas o reuniones. Esto permite un mayor grado de acercamiento a los funcionarios públicos y, teóricamente, una mayor posibilidad de éxito en la solución de la queja. Las coordinaciones telefónicas son más frecuentes en la tramitación de quejas interpuestas por los recurrentes (38%), y un tanto menos en aquellas de oficio (26%). Por su parte, los oficios de recomendación representan la insistencia ante un primer acercamiento sin mucha productividad. De ahí que se dé en el 30% de las quejas de recurrentes y en el 39% de las de oficio.

Si bien hay variación en cuanto a la frecuencia en la utilización de actuaciones, esta fluctúa muy poco. Redondeando las cifras, se registran 2 oficios y 2 coordinaciones telefónicas por cada queja. En tanto que se registra solo 1 reunión con la entidad (en promedio) por queja. Estos datos son prácticamente iguales entre las quejas interpuestas por recurrentes y las de oficio. La discrepancia entre estos dos tipos de quejas alcanza únicamente a las reuniones. En las de oficio el promedio es de 1 por queja, mientras que en las de recurrentes la cifra llega a 1.5.

**Gráfico N° 21**  
**Porcentaje de actuaciones defensoriales**



Fuente: Muestreo profundo de quejas del SID 2013.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

## **2.7. Impacto de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en las quejas que tramita la Defensoría del Pueblo**

El Tribunal Constitucional es el intérprete final de la Constitución Política<sup>150</sup> y el encargado de resolver los procesos de hábeas data,<sup>151</sup> fija en

150 CONSTITUCIÓN POLÍTICA. Artículo 201.- El Tribunal Constitucional es el órgano de control de la Constitución. [...]

151 CÓDIGO PROCESAL CONSTITUCIONAL. Artículo 61.- Derechos protegidos. El habeas data procede en defensa de los derechos constitucionales reconocidos por los incisos 5) y 6) del artículo 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 expedientes terminados, en trámite, estudios, 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



su jurisprudencia las interpretaciones de las normas de transparencia y acceso a la información buscando garantizar que las entidades del Estado actúen conforme a estos parámetros jurídicos.

Resulta importante conocer el impacto que sus sentencias han tenido sobre las quejas en materia de transparencia y al acceso a información pública que han llegado a la Defensoría del Pueblo. En ese sentido, en este apartado verificaremos en qué medida la jurisprudencia del Tribunal ha representado lo que se denomina un cambio estructural en el volumen de estas quejas. Lo que, en términos metodológicos, equivale a aplicar pruebas de cambio estructural<sup>152</sup> a una serie de datos en el tiempo.

Inicialmente, corresponde identificar, en las sentencias del Tribunal Constitucional, los posibles hitos en las interpretaciones de las normas de transparencia y acceso a la información pública. Para ello se considera que una sentencia fija un hito si está vinculada directamente con alguno de los hechos vulneratorios registrados por la Defensoría del Pueblo. La lista de hitos se detalla en el cuadro N° 21.

El segundo paso consiste en identificar si, luego de la publicación de las sentencias del Tribunal Constitucional y en un horizonte de 6 meses, existen reducciones en el número de quejas que llegaron a la Defensoría del Pueblo por un hecho vulneratorio, como por ejemplo cobros arbitrarios y/o ilegales.<sup>153</sup> Esta es la variable a la que denominamos *baja estadística*.

Luego de ello, se verifica qué hitos coinciden con los momentos de baja estadística. Es decir, se identifican qué sentencias causaron una reducción en la cantidad de quejas relacionadas con la materia resuelta.

Realizando esta verificación, se advierte que no existe reducción en la cantidad de quejas sobre la obligación de responder la solicitud de información, ni con relación a las características de la información entregada, ni sobre la aplicación de las excepciones, ni para casos en los que

---

gráfica, sonora, visual, electromagnética o que obre en cualquier otro tipo de soporte material. [...]

152 Un test de cambio estructural nos permite conocer si es que determinadas hechos han producido una variación en el crecimiento de las quejas en materia de transparencia y acceso a la información pública presentadas en la Defensoría del Pueblo. En este caso se busca conocer si es que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha tenido algún impacto en el crecimiento o reducción de las quejas que se han presentado en la Defensoría del Pueblo, durante la década analizada.

153 Solo se tomó en cuenta las quejas interpuestas por personas naturales y jurídica, mas no a las de oficio.

la información solicitada se encuentra en poder de un superior, ni sobre el deber de colaboración entre entidades para responder la solicitud de información. Esta coincidencia (momento de baja) se da únicamente para 3 sentencias del Tribunal Constitucional, todas sobre cobros ilegales y/o arbitrarios.

Sin embargo, la sola coincidencia entre los hitos y los momentos de baja en la estadística no basta para atribuirle al Tribunal Constitucional la disminución en las quejas por cobros ilegales y/o arbitrarios. Además, se requiere probar estadísticamente el efecto de los hitos sobre esta baja, resultando que únicamente se produce en la estadística para las vulneraciones del derecho de acceso a información pública por cobros ilegales y/o arbitrarios.

Para ello, se aplicó el Test de Chow<sup>154</sup> o de cambio estructural. Este test permite identificar si los cambios en la actuación de una variable (cantidad de quejas recibidas por la Defensoría del Pueblo) se deben a la existencia de un nuevo factor (sentencias emitidas por el Tribunal Constitucional) que condiciona su flujo. En este caso, los resultados de la prueba rechazan<sup>155</sup> la vinculación de las sentencias del Tribunal Constitucional sobre cobros ilegales y/o arbitrarios a la disminución de las quejas que, en dicha materia, recibió la Defensoría del Pueblo.

Hasta aquí hay una conclusión importante. Los escasos puntos de coincidencia entre las sentencias del Tribunal Constitucional y las quejas de la Defensoría del Pueblo en materia de transparencia y acceso a información pública— asumiendo que estas son un termómetro de la situación en el tema en cuestión— permite deducir que las sentencias emitidas por el intérprete final de la Constitución Política no están teniendo el impacto deseado sobre la vulneración del derecho de acceso a la información pública (materializado en las quejas que llegan a la Defensoría del Pueblo).

Es decir, en la última década, los criterios jurisprudenciales del Tribunal Constitucional no han sido absorbidos por las entidades públicas y, en tanto y en cuanto que estos parámetros jurídicos no se cumplen, la Defensoría del Pueblo ha continuado recibiendo quejas sobre aspectos del derecho fundamental de acceso a la información pública y transparencia, que ya han sido resueltos por el mencionado Tribunal.

---

154 Como se explicó anteriormente el Test de Chow es un test de cambio estructural. Mide una ruptura en evolución de una serie de datos. Ver anexo 4.

155 Los resultados fueron significativos al 95% de confianza.

**Cuadro N° 21**  
**Sentencias del Tribunal Constitucional vinculadas directamente a  
hechos vulneratorios registrados por la Defensoría del Pueblo<sup>156</sup>**

N° de sentencia	Fecha	Caso	Tema	Baja estadística <sup>157</sup>
<b>ORGANIZACIÓN</b>				
4912-2008-HD	25-09-2009	Rodrigo Villarán	Deber de colaboración de entidades al responder	No
6109-2009-HD	16-04-2010	Oswaldo Gonzaga	Obligación de responder solicitud de información	No
6040-2009-HD	27-05-2010	José Donayre	Casos en que información está en manos del superior	No
<b>COBROS ILEGALES Y/O ARBITRARIOS</b>				
3971-2004-HD	14-07-2006	Zaida Cáceres	Costo de reproducción	No
9125-2006-HD	12-06-2007	Jenny Cabrera	Costo de reproducción	No
5812-2006-HD	30-10-2007	Luis Barreto Serrano	Cobros por otros conceptos	Si
1912-2007-HD	20-12-2007	Carlos Nolte	Tasa desproporcional	Si
3351-2008-HD	27-04-2009	Eugenia Cadillo	Tasa inadecuada	Si
862-2009-HD	02-10-2009	Baciliano Sermeño	Cobro por copias certificadas	No
4886-2009-HD	23-03-2010	Julio Gonzáles	Condicionar entrega de información a pago	No
2113-2008-HD	03-05-2010	Gonzalo Ames	Tasa inadecuada	No
2497-2011-HD	11-10-2011	Juan Palomino	Cobro por copias certificadas	No
<b>CARACTERÍSTICAS DE INFORMACIÓN ENTREGADA</b>				
1797-2002-HD	30-09-2003	Wilo Rodríguez	Información debe ser completa, exacta, precisa, cierta, actual (no falsa, no oportuna, confusa)	No
1614-2005-HD	24-11-2006	David Guarda Sotelo	TC considera información entregada es parcial y confusa	No
5952-2006-HD	22-05-2007	Manuel Campo	TC considera que información entregada es parcial y confusa	No
<b>EXCEPCIONES</b>				
330-2009-HD	07-10-2009	Demetrio Álvarez	Boletas de pago son información confidencial	No
2040-2010-HD	27-01-2012	Julio Villena	Excepción de confidencialidad (proceso judicial) si difusión de información invade intimidad	No

Fuente: Sentencias del Tribunal Constitucional.  
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

<sup>156</sup> No se tomó una sentencia de inicios de 2003 por haber escasa data para el uso de pruebas estadísticas que permitan comparar un antes y un después de dicha sentencia.

El hecho de que no exista impacto entre lo que el Tribunal Constitucional decide y lo que los sujetos obligados interpretan y aplican, da cuenta de los retos pendientes para difundir las sentencias del Tribunal Constitucional y para capacitar a los funcionarios responsables y poseedores de la información, así como para lograr que las entidades públicas se abstengan de llevar a cabo actos que el Tribunal ya declaró como atentatorios del principio de máxima divulgación.

A luz de lo anterior, corresponde recordar que la problemática de la falta de impacto de las sentencias del Tribunal Constitucional podría revertirse con la creación de una autoridad autónoma, de alcance nacional y especializada en temas de transparencia y acceso a la información. Esta institución tendría entre sus competencias la capacitación y asesoría técnica a los funcionarios públicos, así como en la generación de herramientas que faciliten el cumplimiento de las obligaciones y el ejercicio del derecho de acceso a la información.

## CAPÍTULO III

### EL PROCESO DE HÁBEAS DATA COMO MECANISMO DE TUTELA JUDICIAL DEL DERECHO FUNDAMENTAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

El proceso de hábeas data, consagrado en la Constitución Política del Perú<sup>157</sup> y desarrollado por el Código Procesal Constitucional,<sup>158</sup> constituye la garantía constitucional por excelencia que nuestro ordenamiento ha previsto para los supuestos de vulneración del derecho fundamental de acceso a la información pública.

Cuando una persona no recibe respuesta ante una solicitud de acceso a la información pública, o esta no resulta satisfactoria, puede interponer un recurso de apelación ante la propia entidad<sup>159</sup> o cuestionar esta decisión externamente, recurriendo a las instancias judiciales competentes, ya que solo ellas tienen la capacidad para obligar a estas entidades públicas a entregar la información que ha sido denegada.

En efecto, en el derecho comparado<sup>160</sup> se prevé, además del mecanismo judicial, una Comisión de Información «con autonomía operativa, de presupuesto y de decisión»<sup>161</sup> para garantizar en el ámbito administrativo el principio de máxima divulgación y el derecho fundamental de acceso a la información pública. En el modelo peruano no existe una autoridad con estas características.

---

157 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ, artículo 200 inciso 3: La acción de hábeas data 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 2, incisos 5 y 6 de la Constitución.

158 CÓDIGO PROCESAL CONSTITUCIONAL, artículos 61 y 62.

159 Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por Decreto Supremo N° 043-2003-PCM. Artículo 11. c) La denegatoria al acceso a la información se sujeta a lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 13 de la presente Ley. d) De no mediar respuesta en los plazos previstos en el inciso b), el solicitante puede considerar denegado su pedido. 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.

160 En la experiencia comparada latinoamericana, encontramos como ejemplo de autoridades administrativas encargadas de resolver los conflictos que se susciten por vulneración del derecho de acceso a la información pública, al Consejo para la Transparencia de Chile y al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) de México.

161 Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública aprobada por la Cuarta Sesión Plenaria de la Organización de Estados Americanos celebrada el 8 de junio de 2010. Artículo 53 inciso 3.

Al ser este proceso judicial el único mecanismo reconocido para acceder a información pública en caso de negativa de la entidad, resulta importante identificar las fortalezas y debilidades que presenta como mecanismo de protección del derecho de acceso a la información pública.

Con este objetivo, se han analizado y sistematizado todas las sentencias que pusieron fin a los procesos de hábeas data que fueron publicadas entre enero de 2007 y marzo de 2013 en el diario oficial *El Peruano* y en la página web del Tribunal Constitucional. Esta revisión ha permitido identificar los principales aspectos del hábeas data, tales como su duración, la evolución en los últimos años y su distribución a nivel nacional.

De igual modo, esta supervisión evalúa el desempeño de los tres principales actores del proceso: la persona que interpone la demanda por la información negada, la entidad pública a quien se imputa la negación de la información solicitada y las instancias judiciales que resuelven ordenando o denegando la información que fue previamente solicitada y denegada por la entidad.

## **1. LOS DIFERENTES PROCESOS DE HÁBEAS DATA Y EL DERECHO FUNDAMENTAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA**

Se menciona frecuentemente que el hábeas data es un proceso originariamente pensado para proteger el derecho fundamental de autodeterminación informativa. De ahí precisamente que se le haya denominado *hábeas data impuro* al que se recurre para tutelar el derecho fundamental de acceso a la información pública, denominación que nuestro propio Tribunal Constitucional adoptó expresamente.<sup>162</sup>

Con tal precisión se trata de diferenciar el hábeas data dirigido a proteger el derecho de autodeterminación y todas sus modalidades, de aquel que busca proteger el derecho de acceso a la información pública. Sin embargo, esta diferencia no resulta clara cuando se ingresa al terreno de los casos, dificultad que ha tenido que enfrentar el Tribunal Constitucional en más de una oportunidad, como veremos enseguida.

---

<sup>162</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el Expediente N° 6164-2007-HD. Fundamento jurídico N° 2.

Durante los primeros años del proceso de hábeas data, el Tribunal Constitucional se encargó de destacar la importancia de este proceso como mecanismo tutelar que permita la satisfacción del derecho fundamental de acceso a la información pública.

Este énfasis inicial determinó que en dos oportunidades el colegiado considerara que el hábeas data no era la vía para que los particulares solicitaran a entidades privadas el acceso a información personal.<sup>163</sup>

Posteriormente, el propio Tribunal Constitucional corregiría esta situación al considerar que dentro de las facultades protegidas por el derecho fundamental de autodeterminación se encontraba no solo el derecho a controlar la información personal en posesión de terceros, sino también el derecho a solicitar y acceder a información privada que estuviese en posesión de estos, sin interesar si era una entidad pública o privada.<sup>164</sup>

En tal sentido, durante los primeros años del hábeas data se consideró como parte del derecho fundamental de acceso a la información pública lo que ahora parece estar comprendido como parte del derecho fundamental de autodeterminación informativa.<sup>165</sup> En concreto, nos referimos a los procesos de hábeas data iniciados contra las entidades previsionales para acceder a información personal de la que son titulares y que obra en los archivos de estas entidades.

Así, en varias oportunidades el derecho de acceso a la información pública y el derecho a la autodeterminación informativa se aproximan tanto, que no resulta claro decidir si se está en un supuesto o en otro. Esta situación se complica aún más cuando el derecho de autodeterminación informativa en su modalidad de acceder a información personal en posesión de terceros, se ejerce contra una entidad pública.

Sin embargo, más que un problema, esta situación ha resultado provechosa en la medida que evidencia la raíz común de ambos derechos: exigir al Estado que cuente con los mecanismos y recursos necesarios para entregar información que se encuentre en su poder y a la que los ciudadanos y las ciudadanas tienen derecho a acceder.

---

163 TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en los expedientes N° 4077-2005-HD y N° 4602-2005-HD. Fundamentos jurídicos N° 4 y 3, respectivamente.

164 TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en los expedientes N° 298-2007-HD y N° 1515-2009-HD Fundamentos jurídicos N° 4 y 8, respectivamente

165 TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el Expediente N° 3746-2011-HD. Fundamentos jurídicos N° 3-5.

## 2. ASPECTOS GENERALES DEL PROCESO DE HÁBEAS DATA

El proceso de hábeas data comparte características comunes a otros procesos judiciales, pero también presenta características particulares debido a la naturaleza y el contenido del derecho que protege, es decir, del derecho de acceso a la información pública.

Una primera evaluación consistió en identificar los siguientes tipos de hábeas data:<sup>166</sup>

- *Hábeas data impuro o por vulneración del derecho de acceso a la información pública (HD impuro)*: bajo esta categoría se agrupan los hábeas data que se interponen alegando afectación directa al contenido protegido por el derecho fundamental de acceso a la información pública.
- *Hábeas data informativo (HD informativo)*: a través del cual se solicita acceso a información privada o personal en posesión de una entidad, privada o pública. Este acceso se considera como una facultad contenida dentro del derecho fundamental de autodeterminación informativa.
- *Hábeas data manipulativo (HD manipulativo)*: a este tipo de hábeas data se recurre para proteger todas las demás facultades de la autodeterminación informativa, referidas al control de la información personal en posesión de terceros, sean entidades públicas o privadas.<sup>167</sup>

Del gráfico N° 1, que se presenta enseguida, se desprende que los procesos de hábeas data para proteger el derecho fundamental de acceso a la información pública, es decir los hábeas data impuros, constituyen la amplia mayoría, conformando el 67% del total. Es decir, casi 7 de cada 10 demandas de hábeas data están dirigidas a la protección de este derecho fundamental.

De otro lado, los procesos de hábeas data iniciados para proteger el derecho fundamental de autodeterminación informativa, en estricto

---

<sup>166</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el Expediente N° 6164-2007-HD. Fundamento jurídico N° 2.

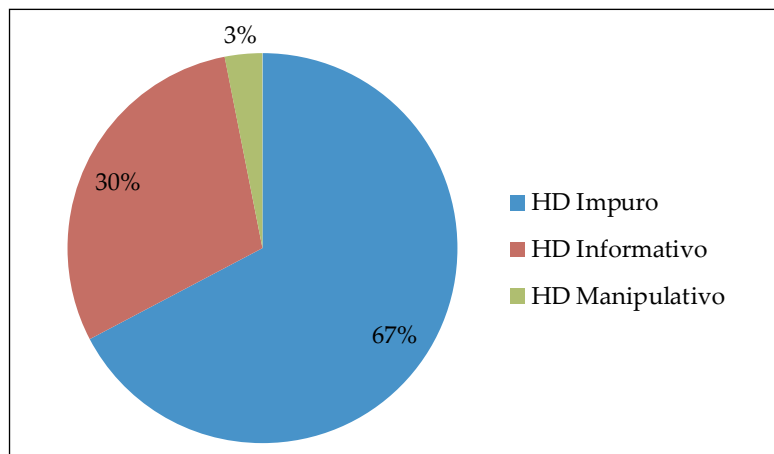
<sup>167</sup> Los procesos de hábeas data manipulativos únicamente se contabilizan para determinar el porcentaje que representan del total de procesos de hábeas data.



la facultad de acceder a información personal en posesión de terceros, conforman el 30% del total. Es decir, 3 de cada 10 procesos de hábeas data están dirigidos a la protección de este derecho. Con relación a este subgrupo, cabe precisar que el 95% de estos procesos se iniciaron para acceder a la información personal en poder de entidades previsionales públicas<sup>168</sup> o privadas.<sup>169</sup>

Por otro lado, una tercera categoría es el hábeas data manipulativo. En este caso, solo el 3% de los procesos iniciados se dirigen a proteger el derecho fundamental de autodeterminación informativa como la facultad de controlar la información personal en posesión de terceros.

**Gráfico N° 1**  
**Distribución de las sentencias de hábeas data revisadas 2007-2013**



Fuente: Revisión de sentencias de procesos de hábeas data publicadas en el diario oficial *El Peruano* y en la página web del Tribunal Constitucional (enero de 2007 a marzo de 2013).

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

En ese sentido, para identificar las características generales del hábeas data se ha tomado en consideración la información obtenida del total de 841 sentencias, de las cuales 584 son hábeas data por vulneración del derecho fundamental de acceso a la información pública (hábeas data impuro) y 257 son hábeas data por vulneración del derecho fundamental de autodeterminación informativa (hábeas data informativo).

<sup>168</sup> El caso de la ONP representa el 88% (226 sentencias) de este tipo de procesos

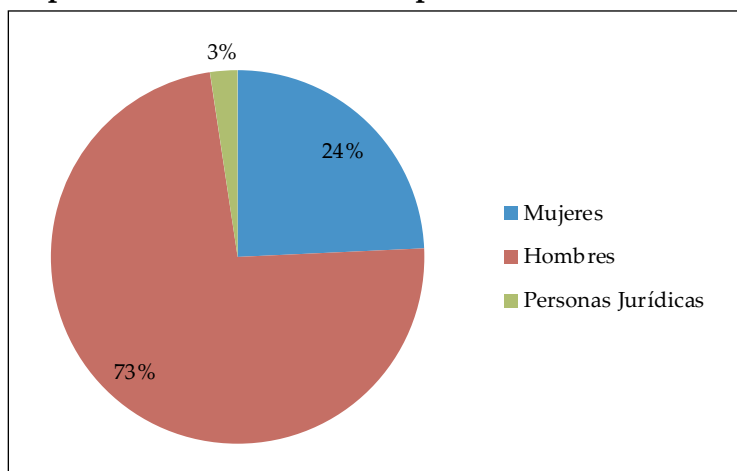
<sup>169</sup> El caso de las AFP, asociaciones o cajas de beneficios representan el 17% (18 sentencias) de este tipo de procesos.

## 2.1. Perfil del demandante

Los resultados de las resoluciones revisadas evidencian que una de las características generales en los procesos de hábeas data consiste en que quien inicia el proceso, aproximadamente el 97% de los demandantes, es una persona natural. Solo un 3% de los demandantes inicia un proceso de esta naturaleza como persona jurídica.

De igual modo, el gráfico N° 2 muestra que, al igual que lo indicado en el capítulo 2, el derecho fundamental de acceso a la información es ejercido mayoritariamente por hombres, debido a que solo 1 de cada 4 demandas es presentada por mujeres (24%). Esta situación evidencia las diferencias de género existentes para la interposición de estas demandas.

**Gráfico N° 2**  
**Tipos de demandantes en los procesos de hábeas data**



Fuente: Revisión de sentencias de procesos de hábeas data publicadas en el diario oficial *El Peruano* y en página web del Tribunal Constitucional (enero de 2007 a marzo de 2013).

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Por otro lado, entre las personas jurídicas que han presentado demandas se encuentran asociaciones, compañías privadas, comités de defensa, organizaciones de trabajadores y comunidades campesinas.

En ese sentido, cabe recordar lo resuelto por el Tribunal Constitucional en relación con la titularidad de las personas jurídicas sobre el derecho

fundamental de acceso a la información pública,<sup>170</sup> sobre lo cual estableció como criterio que este derecho puede ser invocado tanto por personas naturales como por personas jurídicas.

### **2.1.1. Casos especiales de demandantes: por su habitualidad y por su calidad de funcionarios públicos**

De las resoluciones analizadas en esta supervisión se ha identificado que existen dos grupos de demandantes que conviene destacar: a) habituales y b) funcionarios públicos.

El 3.7% de los demandantes pueden ser calificados como **habituales**, pues han utilizado este proceso más de una vez. Se trata de 31 personas que se distribuyen en función del número de demandas que han presentado. Esta habitualidad se encuentra referida en algunos casos a ciertas materias y entidades contra las que dirigen sus demandas por acceso a la información. En ese sentido, han actuado como parte activa:

- Margarita del Campo Vegas, quien ha dirigido 26 demandas contra diferentes entidades del Sector de Justicia como el Poder Judicial, el Ministerio Público y la Oficina de Control de la Magistratura (Ocma).
- Ernesto Mendoza Padilla, con 15 demandas presentadas contra estas mismas entidades.
- Fanny Ramírez Quiroz, con 15 demandas contra diferentes empresas privadas que prestan servicios públicos.
- Hugo Camacho Araya, con 11 demandas contra ministerios, gobiernos regionales y el Poder Judicial.

Lo importante de la actividad de estos **demandantes habituales** es que ha llevado al Tribunal Constitucional a generar importantes criterios jurisprudenciales en los siguientes temas:

---

<sup>170</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el Expediente N° 644-2004-HD. Fundamento jurídico N° 3.

- Por un lado, el deber de las empresas privadas de brindar información sobre los servicios públicos que prestan<sup>171</sup> y, por otro lado, criterios para regular el acceso a información en expedientes judiciales.<sup>172</sup>

De otra parte, entre las personas que han recurrido a un proceso de hábeas data también se encuentran los que han solicitado información en su calidad de funcionarios públicos. Así, quienes más se han visto obligados a interponer demandas de hábeas data son los regidores de los gobiernos locales:

- Julio Elias Lucana, Regidor de la Municipalidad Provincial de Nasca.<sup>173</sup>
- Gina Pérez Huaman, Regidora de la Municipalidad Distrital de Chancay.<sup>174</sup>
- José Puicón Lluén, Regidor de la Municipalidad Distrital de Monsefú.<sup>175</sup>
- Rosa Ramírez Albarran, Milagros Dolores Lavado Rojas y Robert Smith, regidores de la Municipalidad del Centro Poblado Cambio y Puente.<sup>176</sup>
- José Edilberto Mendoza Esquives, Regidor de la Municipalidad Distrital de Reque.<sup>177</sup>
- Glender Nuñez García, Regidora de la Municipalidad Distrital de Pueblo Nuevo.<sup>178</sup>

En estos casos, algunos gobiernos locales o sus procuradores sostienen que el regidor, como funcionario público, cuenta con una vía propia para

---

171 TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en los expedientes N° 4339-2008-HD y N° 6759-2008-HD. Fundamentos jurídicos N° 10, 5 y 7 respectivamente.

172 TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el Expediente N° 3062-2009-HD. Fundamentos jurídicos N° 9 y 11.

173 TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencias recaídas en los expedientes N° 554-2010-PHD, N° 6070-2009-PHD, N° 6069-2009-HD, N° 565-2010-HD y N° 566-2010-HD.

174 TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el Expediente N° 489-2009-HD.

175 TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el Expediente N° 3661-2011-HD.

176 TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el Expediente N° 3099-2007-HD.

177 TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el Expediente N° 769-2010-HD.

178 TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el Expediente N° 155-2011-HD.

solicitar la información que requiere, vía regulada en una norma especial, que prevé, a manera de requisito, la aprobación del Concejo Municipal.<sup>179</sup>

Al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado que el regidor también cuenta con la condición de ciudadano y, como tal, en ejercicio de sus derechos fundamentales, tiene derecho a acceder a información que es pública por definición.<sup>180</sup>

En igual sentido tenemos el caso de un Procurador Anticorrupción, que recurrió al hábeas data en tres oportunidades para obtener información para cumplir su labor de fiscalización.<sup>181</sup> Igual que en el caso anterior, las instancias judiciales ampararon su demanda.

Los casos presentados revelan que, pese a la década de vigencia del TUO de la Ley, existen dificultades para quienes solicitan acceder a información pública con fines de fiscalización de la gestión de los gobiernos locales. Ello es un indicador del deficiente cumplimiento del deber de transparencia por parte de este tipo de entidades públicas.

## **2.2. Tipos de entidades demandadas en los procesos de hábeas data**

Los resultados de esta supervisión arrojan que, en su mayoría, las entidades frecuentemente demandadas son las entidades públicas. Cerca del 90% de las demandas de hábeas data han sido presentadas contra este tipo de entidades, mientras que solo 1 de cada 10 demandas es presentada contra una entidad privada.

---

179 Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades. Artículo 9 inciso 22.

180 TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencias recaídas en los expedientes N° 6070-2009-HD. Fundamento jurídico N° 9; N° 565-2010-HD. Fundamento jurídico N° 9, y N° 566-2010-HD. Fundamento jurídico N° 9.

181 Este es el caso de Percy Taipe Pérez, Procurador Anticorrupción para la Región Áncash, que interpuso tres demandas de hábeas data que dieron lugar a los expedientes N° 3130-2009-HD-/TC, N° 3128-2009-HD/TC y N° 8517-2010-HD/TC.

**Cuadro N° 1**  
**Tipo de entidad demandada**

	<b>Cantidad</b>	<b>Porcentaje</b>
Entidad pública	752	89.3%
Entidad privada	88	10.5%
Total	840	99.8%
Caso que no registra información	1	0.1%
Total	841	100%

Fuente: Revisión de sentencias de procesos de hábeas data publicadas en el diario oficial *El Peruano* y en la página web del Tribunal Constitucional (enero de 2007 a marzo de 2013).  
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

### **2.2.1. Grupos y sectores al que corresponden las entidades demandadas en los procesos de hábeas data**

Para identificar qué tipo de entidades públicas son demandadas en los procesos de hábeas data, se utiliza la clasificación propuesta en el capítulo segundo del presente informe. En ese sentido, del mismo modo que en dicho capítulo, se agrupan estas demandas en función de dos criterios: (i) por grupo de entidades, ya que los grupos fueron elaborados en base a las categorías definidas en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, y (ii) por sectores, teniendo como base al Clasificador Institucional que el Ministerio de Economía y Finanzas emplea para el presupuesto público.

Atendiendo a la categoría de Grupos de entidades, aproximadamente el 55% las demandas de hábeas data presentadas son dirigidas contra los ministerios, siendo estas las entidades públicas más demandadas.

En segundo lugar se encuentran los gobiernos locales, contra los que se dirigen el 13.9% de las demandas. En tercer lugar, con más del 5% de las demandas, se encuentran las entidades del Poder Judicial y las entidades prestadoras de servicios públicos —públicas o privadas—.

**Cuadro N° 2**  
**Entidades demandas en procesos de hábeas data según Grupo**

<b>Entidades por grupo</b>	<b>Cantidad</b>	<b>Porcentaje</b>
Ministerios	465	55.3%
Gobiernos locales	117	13.9%
Empresas prestadoras de servicios públicos	49	5.8%
Poder Judicial	46	5.5%
Organismos autónomos	41	4.9%
Universidades	29	3.4%
Gobiernos regionales	27	3.2%
Policía Nacional del Perú	20	2.4%
Entidades privadas	20	2.4%
Empresas estatales	12	1.4%
Fuerzas Armadas	10	1.2%
Poder Legislativo	4	0.5%
PCM	1	0.1%
<b>Total</b>	<b>841</b>	<b>100%</b>

Fuente: Revisión de sentencias de procesos de hábeas data publicadas en el diario oficial *El Peruano* y en la página web del Tribunal Constitucional (enero de 2007 a marzo de 2013).  
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

De igual modo, atendiendo a la clasificación de las entidades por Sector, se advierte que las entidades que concentran la mayor cantidad de demandas están relacionadas con temas previsionales y laborales, que, en estricto, son la Oficina de Normalización Previsional (ONP) y el Ministerio de Trabajo.

Asimismo, las demandas respecto a los gobiernos locales se encuentra focalizada en la municipalidades distritales, con 78 demandas presentadas.

De otro lado, destaca también la concentración de demandas contra las entidades prestadoras de servicios relacionados con el Sector Justicia (76 demandas) y el Sector Educación (59 demandas).

**Cuadro N° 3**  
**Entidades demandas en procesos de hábeas data según Sector**

<b>Entidades por sector</b>	<b>Cantidad</b>	<b>Porcentaje</b>
Entidades previsionales	244	29%
Trabajo	185	22%
Municipalidades distritales	78	9.3%
Justicia	76	9%
Educación	59	7%
Municipalidades provinciales	38	4.5%
Interior	25	3%
Privado	20	2.4%
Salud	15	1.8%
Organismos autónomos	13	1.5%
Empresas estatales	12	1.4%
Transporte	12	1.4%
Gobiernos regionales	12	1.4%
Fuerzas Armadas	10	1.2%
Telecomunicaciones	7	0.8%
Agua, saneamiento y alcantarillado	5	0.6%
Electricidad	4	0.5%
Congreso	4	0.5%
Agricultura	4	0.5%
Economía y Finanzas	4	0.5%
Defensa	3	0.4%
Centros Poblados	2	0.2%
Electoral e Identidad	2	0.2%
Prefecturas	2	0.2%
Comercio y turismo	2	0.2%
Periodismo	1	0.1%
Organismos reguladores	1	0.1%
Relaciones Exteriores	1	0.1%
<b>Total</b>	<b>841</b>	<b>100%</b>

Fuente: Revisión de sentencias de procesos de hábeas data publicadas en el diario oficial *El Peruano* y en la página web del Tribunal Constitucional (enero de 2007 a marzo de 2013).  
 Elaboración: Defensoría del Pueblo.

### **2.2.2. Las entidades más demandadas en los procesos de hábeas data**

El mayor número de procesos de hábeas data se presenta contra la ONP, el Ministerio de Trabajo, los gobiernos locales y las instancias que conforman el Sector Justicia.

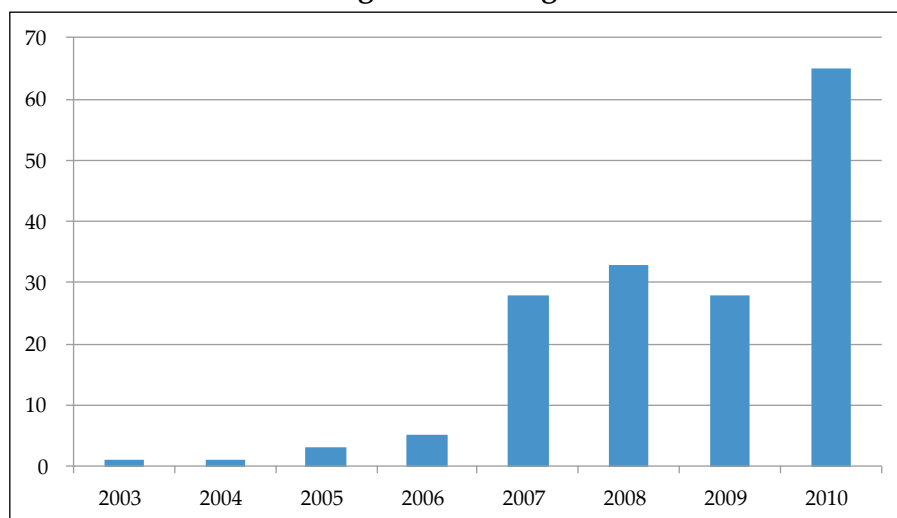


Resulta oportuno conocer de cerca los hábeas data iniciados contra dichas entidades, a fin de poder determinar su aporte, tanto para el desarrollo de criterios jurisprudenciales por el Tribunal Constitucional, como su tratamiento en relación con el derecho fundamental de acceso a la información pública.

En primer lugar, las demandas dirigidas contra la ONP son planteadas por los titulares de los derechos previsionales que quieren acceder a documentos que obran en su legajo personal en posesión de la entidad, tales como planillas, liquidaciones, boletas de pago, entre otros, en los cuales consta los descuentos o los aportes que deberían haber realizado sus empleadores. La finalidad última de estas demandas es acceder y conocer estos documentos para cuestionar la decisión adoptada por la entidad previsional sobre la pensión aprobada; es decir, el acceso a la información se presenta como un medio para garantizar sus derechos previsionales.

El gráfico N° 3 señala que las demandas planteadas contra la ONP por la defensa de los derechos previsionales presentan un claro aumento durante los últimos años (2007-2010), lo que revela la necesidad de las personas de acceder a este tipo de información.

**Gráfico N° 3**  
**Distribución temporal de los procesos de hábeas data planteados  
contra la ONP según año de ingreso de demanda**



Fuente: Revisión de sentencias de procesos de hábeas data publicadas en el diario oficial *El Peruano* y en la página web del Tribunal Constitucional (enero de 2007 a marzo de 2013).  
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Este tipo de demandas ha generado que el Tribunal Constitucional se pronuncie y haga énfasis sobre los siguientes aspectos:

**a. La obligación de las entidades de asegurar la posesión de la información, teniendo el deber de conservarla de acuerdo a sus funciones.**<sup>182</sup>

Se ha señalado que si la entidad tiene entre sus funciones utilizar o conocer la información solicitada, la alegación de falta de tenencia o posesión no la exime del deber de entregarla o, en su defecto, disponer que quien la posea proceda a su entrega. Ni siquiera en supuestos de siniestro por incendio son una justificación válida para negar la información, toda vez que corresponde ordenar la reconstrucción de la misma.

**b. La necesidad de imponer el pago de costas al Estado.**<sup>183</sup>

Son varios los procesos iniciados contra la ONP que llegan a la instancia judicial, no para defender el derecho a la información solicitada, sino porque el demandante exige que se imponga a la entidad obligada el pago de los costos en aplicación del artículo 56 del Código Procesal Constitucional.<sup>184</sup>

El Tribunal Constitucional ha ratificado el criterio de que no resultan aplicables las normas del proceso civil, ni siquiera en los casos en que la ONP se allana a la demanda, porque en tales circunstancias fue esta entidad quien provocó el inicio del proceso y, por ello, le corresponde asumir los gastos que, por su comportamiento, tuvo que enfrentar el demandante.

---

182 TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencias recaídas en los expedientes N° 1410-2011-HD, Fundamento jurídico N° 8, y N° 3746-2011-HD, Fundamentos jurídicos N° 7 y 8.

183 TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el Expediente N° 3238-2012-HD. Fundamentos jurídicos N° 7-9

184 CÓDIGO PROCESAL CONSTITUCIONAL. Artículo 56.- Costas y Costos. Si la sentencia declara fundada la demanda, se impondrán las costas y costos que el Juez establezca a la autoridad, funcionario o persona demandada. Si el amparo fuere desestimado por el Juez, este podrá condenar al demandante al pago de costas y costos cuando estime que incurrió en manifiesta temeridad. En los procesos constitucionales el Estado solo puede ser condenado al pago de costos. En aquello que no esté expresamente establecido en la presente Ley, los costos se regulan por los artículos 410 al 419 del Código Procesal Civil.

Por otro lado, las demandas dirigidas contra el Ministerio de Trabajo han sido planteadas por los extrabajadores que fueron objeto de los ceses colectivos ejecutados en el gobierno del ex presidente Fujimori.

Estos extrabajadores presentaron su solicitud ante la Comisión Ejecutiva creada por Ley N° 27803 para que los incluyeran en el Registro Nacional de Trabajadores Cesados Irregularmente (Rntci) y con ello acceder a una serie de beneficios regulados a manera de compensación por la vulneración de sus derechos laborales.

Sin embargo, la Comisión Ejecutiva prorrogó varias veces su funcionamiento y publicó, periódicamente, listas de extrabajadores incluidos en el Rntci. Por lo que, aquellos extrabajadores que no fueron incluidos en estas listas, solicitaron al Ministerio de Trabajo —ente encargado de este procedimiento— que les entregue los expedientes generados a partir del pedido de inclusión en este registro, en el cual suponen debe encontrarse el acta de evaluación personal que expone las razones por las que no fueron incorporados.

Ante el silencio del Ministerio de Trabajo o su negativa expresa, los extrabajadores plantearon una cantidad importante de demandas que representan el 22% del total de hábeas data revisados.<sup>185</sup>

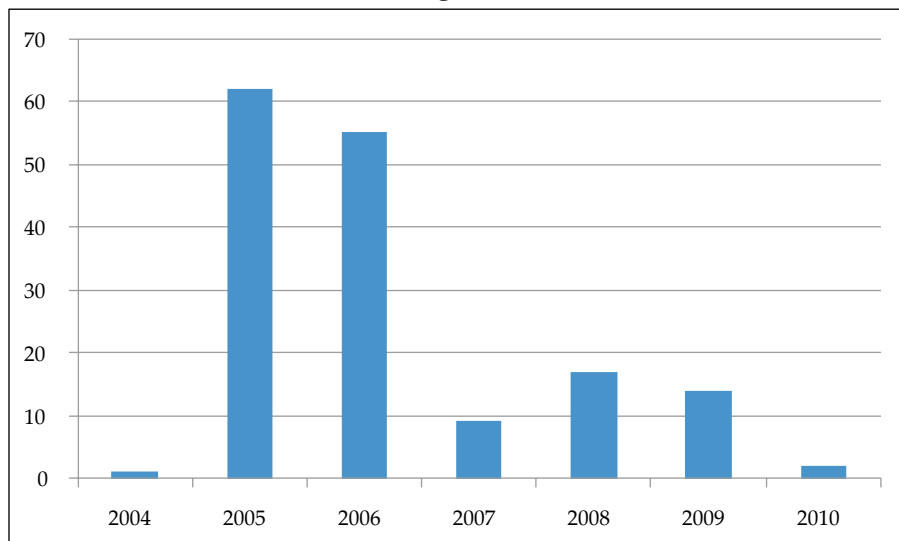
En consecuencia, en estos casos, atendiendo a la naturaleza instrumental del derecho fundamental de acceso a la información, el *derecho favorecido* es el derecho a ser compensado por un despido irregular.

Por otro lado, como se puede ver en el gráfico N° 4, al contrario de lo que sucedió con las demandas planteadas contra la ONP, las demandas presentadas por los extrabajadores no incluidos en el Rntci presentan una tendencia a reducirse en los últimos años.

---

<sup>185</sup> El universo incluye tanto los hábeas data informativo como los dirigidos a proteger el derecho de acceso a la información pública (hábeas data impuros).

**Gráfico N° 4**  
**Hábeas data planteados contra el Ministerio de Trabajo por año de ingreso**



Fuente: Revisión de sentencias de procesos de hábeas data publicadas en el diario oficial *El Peruano* y en la página web del Tribunal Constitucional (enero de 2007 a marzo de 2013).

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

También estos casos han hecho propicio que el Tribunal Constitucional establezca los siguientes criterios:

**a. La entidad tiene la obligación de entregar la información en el estado en que se encuentra.<sup>186</sup>**

El Tribunal Constitucional ha reiterado que el Ministerio de Trabajo se encuentra en el deber de entregar a los extrabajadores no incluidos en el Rntci el expediente generado por su solicitud de inclusión, sin perjuicio que este contenga o no los documentos que los demandantes consideren que debe tener. Ello no exime a la entidad del deber de entregar la información en el estado en que se encuentre, para que sea el propio ciudadano quien pueda advertir directamente la falta de documentación.

<sup>186</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el Expediente N° 00273-2007-HD. Fundamento jurídico N° 4.

**b. El derecho de acceso a la información pública no comprende la entrega de información que no se haya producido.<sup>187</sup>**

El artículo 10° del TUO de la Ley establece la presunción de publicidad sobre la información que se encuentra en posesión o control de alguna entidad de la administración pública, excluyendo de este campo la información que no ha sido producida por la entidad.

Este criterio establecido por el Tribunal Constitucional guarda relación con lo señalado en el mencionado artículo al establecer que cuando la entidad ha acreditado que la información solicitada no existe, no procede ordenar su entrega.<sup>188</sup>

Las municipalidades distritales son el tercer grupo de entidades contra las que se presentan mayor cantidad de demandas de hábeas data. A diferencia de los casos anteriores, en la mayoría de estas demandas se recurre al derecho fundamental de acceso a la información pública con la finalidad de ejercer su derecho de participación ciudadana, es decir, para desarrollar una función de vigilancia o fiscalización de la utilización y gestión de los recursos públicos.

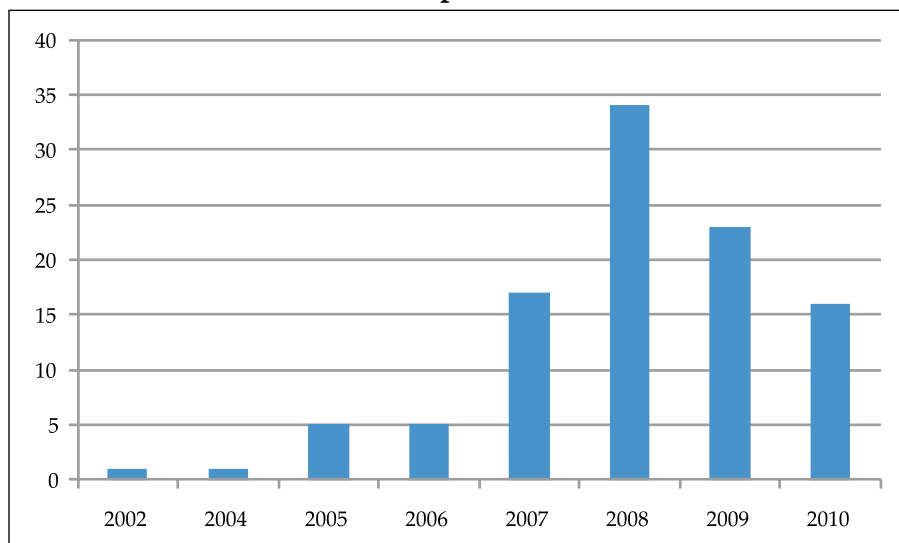
El gráfico N° 5 muestra un aumento significativo durante el 2008 en el ingreso de demandas contra las municipalidades.

---

187 TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el Expediente N° 2176-2011-HD. Fundamento jurídico N° 6.

188 En estos casos, la información solicitada era el acta de evaluación personal que determina la inclusión en el Rntci.

**Gráfico N° 5**  
**Evolución año por año de los procesos de hábeas data contra las municipalidades**



Fuente: Revisión de sentencias de procesos de hábeas data publicadas en el diario oficial *El Peruano* y en la página web del Tribunal Constitucional (enero de 2007 a marzo de 2013).

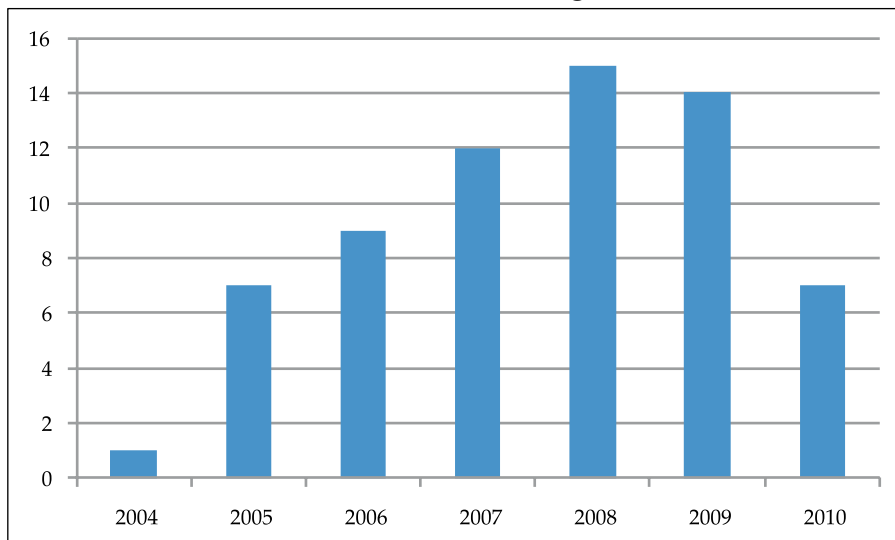
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

El cuarto tipo de entidad contra la que más se interponen las demandas de hábeas data son aquellas que conforman el Sector Justicia, tales como el Poder Judicial, contra el cual se han presentado 46 demandas, y el Ministerio Público, que ha sido demandado en 19 oportunidades.

En estos casos, las demandas suelen presentarse para proteger otros derechos, como el debido proceso, ya que solicitan información relacionada al trámite de procesos judiciales o información que se encuentra en los expedientes judiciales. Estas demandas también se presentan en algunas oportunidades con la finalidad de ejercer el derecho de vigilancia de los recursos públicos, sobre todo cuando se trata de casos de corrupción.

Tal como se aprecia en el gráfico N° 6, este tipo de procesos de hábeas data aumentó en los años 2008 y 2009 para disminuir notoriamente en el 2010.

**Gráfico N° 6**  
**Procesos de hábeas data contra las entidades del Sector Justicia de acuerdo a su año de ingreso**



Fuente: Revisión de sentencias de procesos de hábeas data publicadas en el diario oficial *El Peruano* y en la página web del Tribunal Constitucional (enero de 2007 a marzo de 2013).

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

En estos casos, no existe una jurisprudencia uniforme del Tribunal Constitucional, ya que en algunas oportunidades se ha inclinado por admitir el acceso a esta información, en otras por negarla, atendiendo a diversas consideraciones como la aplicación de la excepción de confidencialidad por intimidad, la autonomía del Poder Judicial y la reserva de la investigación fiscal, entre otras.

Si bien el Tribunal Constitucional ha señalado los criterios para acceder a información generada en procesos judiciales,<sup>189</sup> se encuentra todavía pendiente un mayor desarrollo de la jurisprudencia sobre el tema.

### **2.3. Duración de los procesos de hábeas data**

Los procesos judiciales traen consigo varios inconvenientes para la persona que recurre a ellos, como la demora o dilación de los

<sup>189</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el Expediente N° 3062-2009-HD. Fundamentos jurídicos N° 9 y 11.

mismos. Estas barreras de acceso son las que se desarrollarán en este apartado.

La persona que ejerce su derecho fundamental de acceso a la información pública tiene la necesidad de acceder a la información de manera oportuna.<sup>190</sup> Por ende, la obtención de la información se medirá en tres tramos:

- (i) El tiempo que demora la entrega o no entrega de la información por parte de la entidad obligada.
- (ii) El tiempo que demora la emisión de una sentencia definitiva en el proceso de hábeas data que ordena la entrega de la información.
- (iii) El tiempo que demora ejecutar la sentencia definitiva que ordena la entrega de la información.

El presente informe se consigna datos sobre el segundo tramo (ii), quedando fuera de sus alcances el primero y el tercero. Por ello, cuando nos referimos a la duración del proceso de hábeas data, la referencia es al tramo comprendido entre la negativa de la entidad demandada a entregar la información solicitada y el tiempo que transcurre hasta la emisión de la sentencia definitiva.

Para apreciar mejor la duración del proceso de hábeas data se desagregó la información por instancias. Además, debe tenerse presente que como nuestra fuente de información son las propias sentencias de hábeas data, existen dos fechas finales en virtud de las cuales se puede calcular la duración del proceso:

- a. La fecha consignada en la propia sentencia como **fecha de emisión**, que además suele coincidir con la fecha de la audiencia de alegatos finales.
- b. La **fecha de su publicación** en el diario oficial *El Peruano* o en la página web del Tribunal Constitucional.

---

<sup>190</sup> La obligación de entregar la información de manera oportuna ha sido desarrollada por el Tribunal Constitucional en reiterada jurisprudencia, dentro de las cuales se encuentra la Sentencia recaída en el Expediente N° 2481-2010-HD. Fundamento jurídico N° 3.



Ninguna de las fechas indicadas suele coincidir con la que se notificó la sentencia, pero sí representan los dos extremos entre los cuales se calcula la fecha en que se habría realizado efectivamente la notificación. Por eso se ha tomado como referencia ambas fechas.

### **2.3.1. Duración de los procesos que concluyen con sentencias emitidas por un juzgado (sentencia de instancia)**

Los juzgados especializados o mixtos son la primera instancia en los procesos de hábeas data. Estos procesos no presentan mayor complicación en su desarrollo, ya que teniendo el mismo procedimiento de un proceso de amparo, no cuenta con una etapa probatoria.<sup>191</sup>

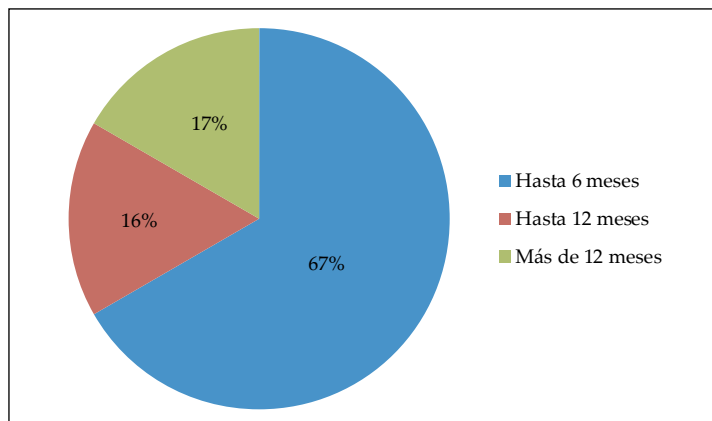
Al respecto, si se toma como referencia la fecha de emisión de la sentencia, se advierte que en promedio los procesos que concluyen en el juzgado demoran alrededor de 6 meses, mientras que si se toma como punto final la fecha de publicación de la sentencia, estos procesos demoran en promedio 12 meses. Por tanto, se puede afirmar que un proceso de hábeas data que concluye en un juzgado demora en promedio entre 6 y 12 meses.

No obstante, si se toma como referencia la fecha de emisión de las sentencias, advertimos que la conclusión de estos procesos no es uniforme. Al respecto, el 67% de los casos concluyeron aproximadamente en 6 meses, mientras que el 16% demoraron hasta 1 año y, finalmente, el 17% demoró más de 1 año. Entre los últimos, solo unos pocos casos (solo 3) se extendieron entre 18 y 29 meses.

---

191 CÓDIGO PROCESAL CONSTITUCIONAL. Artículos 65 y 53.

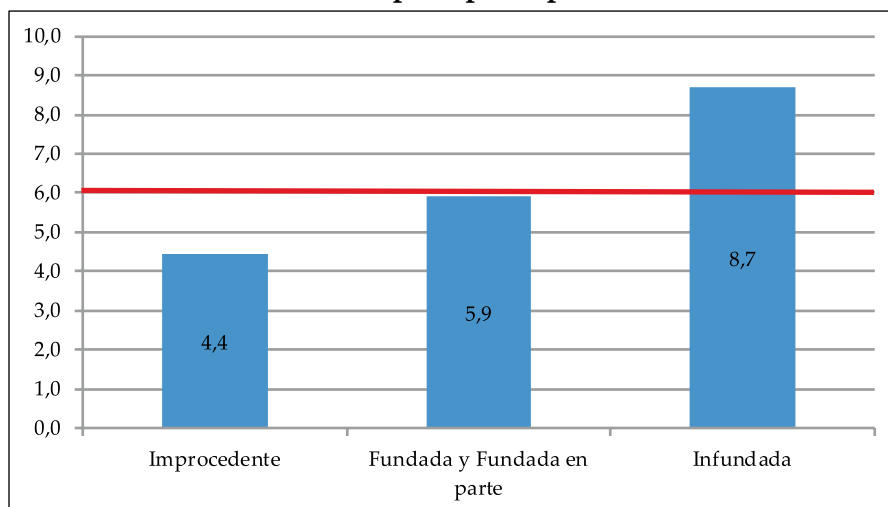
**Gráfico N° 7**  
**Tiempo que dura en concluir un proceso de hábeas data con sentencia de instancia definitiva**



Fuente: Revisión de sentencias de procesos de hábeas data publicadas en el diario oficial *El Peruano* y en la página web del Tribunal Constitucional (enero de 2007 a marzo de 2013).  
Elaborado por: Defensoría del Pueblo.

El gráfico N° 8 muestra las diferencias en el tiempo promedio de demora según el tipo de pronunciamiento de las sentencias de primera instancia. Los juzgados tardan en promedio 4 meses y medio para declarar la improcedencia de las demandas de hábeas data, que es un tiempo menor que el promedio general de 6 meses, que en el gráfico N° 8 está representado por el segmento rojo. Otro aspecto a destacar es el promedio que dura el proceso cuando se declaran infundadas las demandas. En efecto, tienden a tomar un tiempo mayor, de aproximadamente 8 meses y medio.

**Gráfico N° 8**  
**Meses transcurridos en promedio hasta la emisión de sentencia de instancia definitiva por tipo de pronunciamiento**



Fuente: Revisión de sentencias de procesos de hábeas data publicadas en el diario oficial *El Peruano* y en la página web del Tribunal Constitucional (enero de 2007 a marzo de 2013).

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

### **2.3.2. Duración en los procesos que concluyen con sentencia emitida por la sala de una Corte Superior (sentencia de vista)**

Si se toma como referencia la fecha de emisión de la sentencia de vista, un proceso que concluye en segunda instancia tiene una duración promedio de 12 meses, mientras que si se toma como referencia la fecha de publicación, la duración asciende en promedio a 18 meses.

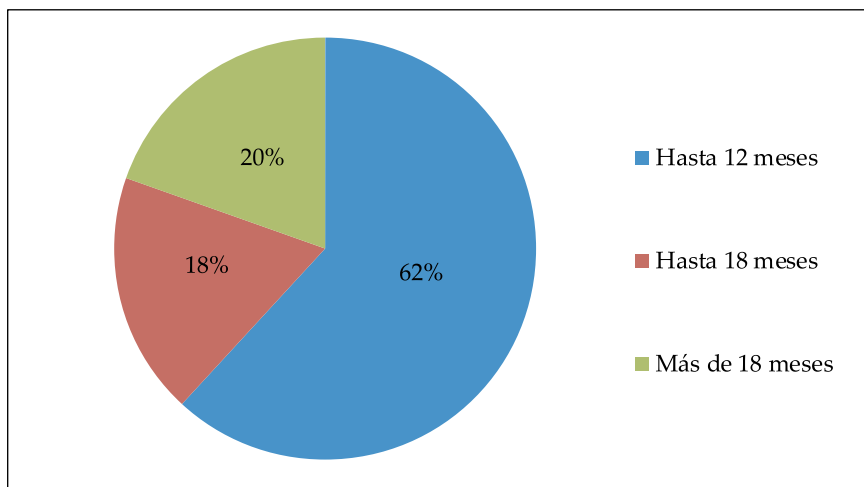
En este caso, la distancia entre la fecha de emisión de una sentencia de vista y su publicación se presenta más reducida, es decir: 4 meses.

Sin embargo, llama la atención que aproximadamente en 3 de cada 4 casos revisados no se registra en la sentencia la fecha de interposición de la demanda, lo cual dificulta determinar de manera general el grado de celeridad de esta instancia judicial para la resolución de estos procesos.

Del mismo modo, el gráfico N° 9 señala que poco más del 60% de los casos concluyen aproximadamente en 12 meses, mientras que el 18% puede demorar hasta 18 meses y, finalmente, un 20% puede demorar más

de 18 meses, de estos últimos solo unos siete casos concluyen en más de dos años.

**Gráfico N° 9**  
**Tiempo de duración del proceso de hábeas data con sentencia de vista definitiva**



Fuente: Revisión de sentencias de procesos de hábeas data publicadas en el diario oficial *El Peruano* y en la página web del Tribunal Constitucional (enero de 2007 a marzo de 2013).

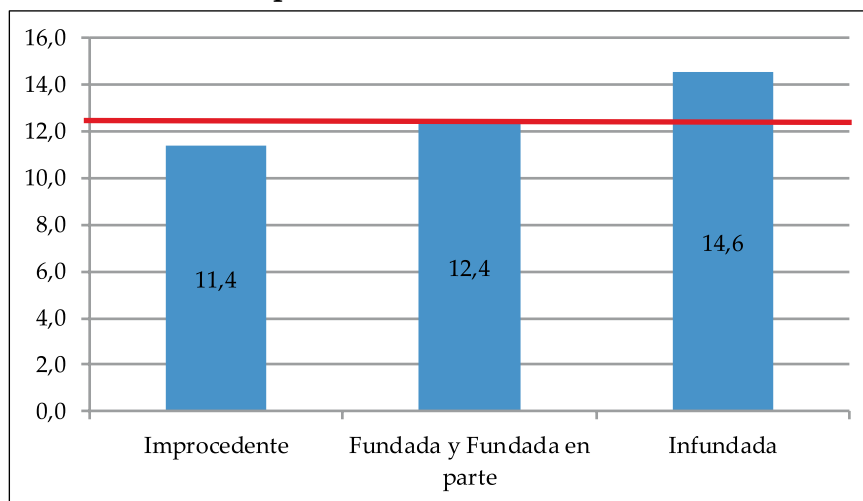
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Al igual que en el caso anterior, si se toma como referencia la fecha de emisión de la sentencia de vista, la distribución de esta demora no resulta uniforme entre todos los procesos que concluyen en esta instancia.

Sin embargo, el gráfico N° 10 señala que si se toma en cuenta el tipo de pronunciamiento que las sentencias de vista y el tipo de pronunciamiento que contiene, a nivel de segunda instancia, las sentencias que declaran la improcedencia de las demandas demoran 11 meses y medio aproximadamente, lapso que resulta muy cercano al tiempo que demora en promedio la emisión de una sentencia fundada o fundada en parte.

Otro aspecto a considerar es que para la emisión de sentencias que declaran fundada la demanda, el proceso de hábeas data tiene una duración aproximada de 12 meses. Los procesos que concluyen con sentencias que declaran infundadas las demandas, en cambio, tienen una duración promedio de 15 meses.

**Gráfico N° 10**  
**Meses transcurridos en promedio hasta la emisión de la sentencia de vista**



Fuente: Revisión de sentencias de procesos de hábeas data publicadas en el diario oficial *El Peruano* y en la página web del Tribunal Constitucional (enero de 2007 a marzo de 2013).

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

### **2.3.3. Duración de los procesos de hábeas data que concluyen con sentencia emitida por el Tribunal Constitucional**

Teniendo en cuenta que las sentencias del Tribunal Constitucional son notificadas mediante la publicación en su página web, en este caso sí se cuenta con la fecha cierta de conclusión del proceso. Sin perjuicio de ello, se sigue manteniendo la diferencia de fechas de término tomadas en cuenta en los casos anteriores.

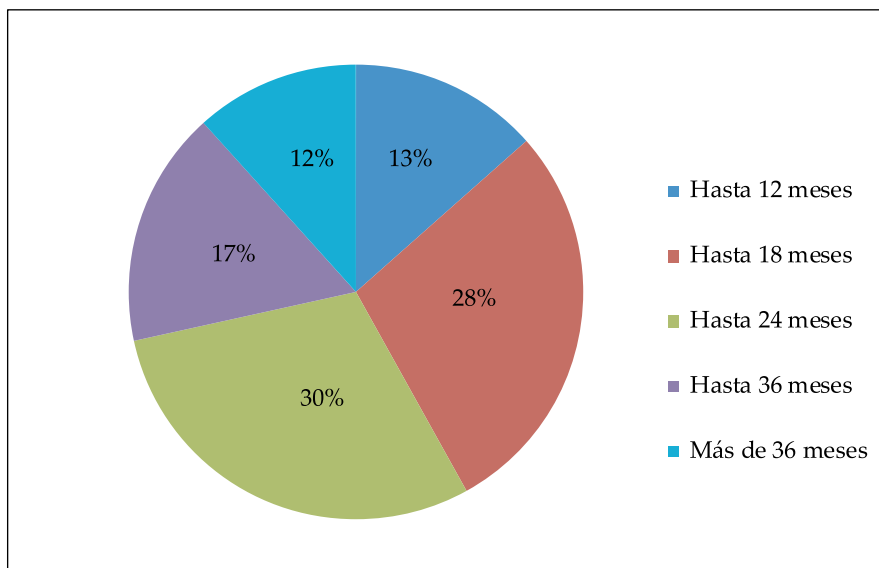
En ese sentido, la duración de un proceso de hábeas data que concluye en el Tribunal Constitucional tiene como duración promedio 25 meses, es decir, el doble de tiempo que tomaba para que concluyera en segunda instancia.

Como se aprecia en el gráfico N° 11, la duración del proceso de hábeas data a nivel de Tribunal Constitucional puede dividirse en 5 grupos:

- i) Procesos con una duración aproximada no mayor a 12 meses (13%).
- ii) Procesos con una duración aproximada de hasta 18 meses (28%).
- iii) Procesos con una duración de hasta de 24 meses (30%).
- iv) Procesos con una duración no mayor a 36 meses (17%).

- v) Procesos con una duración, en promedio, superior a los 36 meses. Se trata de 39 casos que representan el 12% de los procesos resueltos en esta sede.

**Gráfico N° 11**  
**Duración del proceso de hábeas data que concluye en el Tribunal Constitucional**

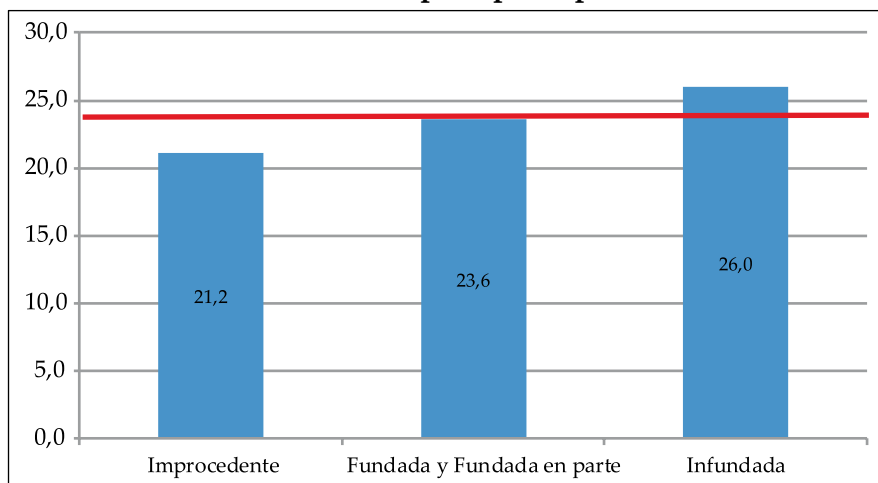


Fuente: Revisión de sentencias de procesos de hábeas data publicadas en el diario oficial *El Peruano* y en la página web del Tribunal Constitucional (enero de 2007 a marzo de 2013).

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Por otro lado, al evaluar el promedio de duración del proceso de hábeas data en el Tribunal Constitucional y el pronunciamiento que este emite, se advierte que los procesos que culminan con sentencia fundada duran aproximadamente 23 meses, mientras que los que declaran infundadas las demandas se prolongan un poco más y duran en promedio 26 meses. La duración de las improcedencias, en cambio, es: 21 meses en promedio.

**Gráfico N° 12**  
**Meses transcurridos en promedio hasta la emisión de sentencia del Tribunal Constitucional por tipo de pronunciamiento**



Fuente: Revisión de sentencias de procesos de hábeas data publicadas en el diario oficial *El Peruano* y en la página web del Tribunal Constitucional (enero de 2007 a marzo de 2013).

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Debe recordarse que luego de transcurridos los dos años de duración del proceso en el Tribunal Constitucional, el pronunciamiento que se obtiene implica únicamente la emisión de un requerimiento para que se realice la entrega de la información solicitada por la persona, quedando pendiente la ejecución de lo ordenado y, con ello, la real satisfacción del derecho fundamental de acceso a la información pública.

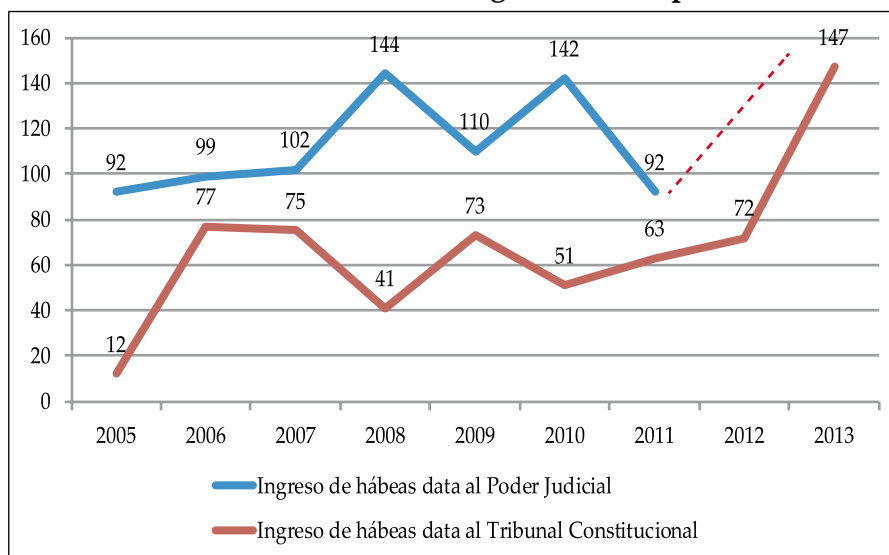
Finalmente, al comparar la duración de los procesos de hábeas data en las mencionadas instancias judiciales, se tiene que, ante el juez civil, un proceso concluye en promedio en 6 meses, mientras que ante el juez superior puede durar aproximadamente 12 meses. El Tribunal Constitucional es la instancia de duración más prolongada, con aproximadamente 25 meses.

#### **2.3.4. Distribución anual de los procesos de hábeas data**

Es importante determinar la relación entre la duración del proceso de hábeas data con el nivel de ingreso de este tipo de demandas a las instancias judiciales.

En el gráfico N° 13 se observa que las sentencias publicadas informan de los procesos iniciados dos años antes y muestra una clara tendencia al incremento de las demandas por hábeas data ingresadas<sup>192</sup> en los últimos años.

**Gráfico N° 13**  
**Procesos de hábeas data ingresados año por año**



Fuente: Revisión de sentencias de procesos de hábeas data publicadas en el diario oficial *El Peruano* y en la página web del Tribunal Constitucional (enero de 2007 a marzo de 2013).

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

La línea azul indica una primera etapa de aumento continuo de las demandas, desde el año 2005 hasta el año 2008. Sin embargo, a partir de ese año y hasta el 2012, la demanda se vuelve irregular, presentando aumentos y descensos no mayores al 40%.

La línea roja representa el número de procesos de hábeas data ingresados al Tribunal Constitucional y permite mostrar el ingreso de las demandas entre 2012 y julio de 2013.

Tomando en cuenta que transcurre aproximadamente un año hasta que las demandas ingresan al Tribunal Constitucional, el elevado número de

<sup>192</sup> Incluye tanto los hábeas data por acceso a la información pública (hábeas data impuro) como el hábeas data informativo.



procesos ingresados a este Colegiado en 2013 muestra que el ingreso de procesos de hábeas data en 2012 en total fue superior a 147, tal como lo muestra la línea roja punteada.

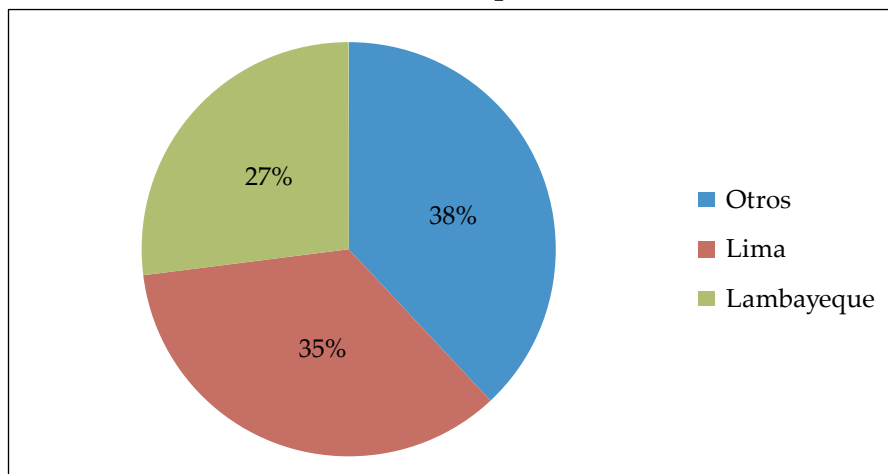
Por lo tanto, a nivel de las instancias judiciales, si bien se observa que el número de demandas ingresadas sigue siendo irregular, entre 90 y 140 demandas por año, sí puede considerarse que existe una ligera tendencia hacia el incremento.

## **2.4. Distribución por distrito judicial de los procesos de hábeas data**

Una mirada global al conjunto de procesos de hábeas data, sin distinguir entre los distritos judiciales en que se originan, oculta las características de este perfil de incremento de ingresos de demandas. Este apartado profundiza en la distribución de los procesos de hábeas data a nivel nacional.

El gráfico N° 14 muestra que la mayor cantidad de procesos de hábeas data (517 de 841) fueron iniciados en los distritos judiciales de Lima (35%) y de Lambayeque (27%), abarcando cada una de estas regiones un tercio del total de procesos de hábeas data a nivel nacional.

**Gráfico N° 14**  
**Distribución territorial de los procesos de hábeas data**

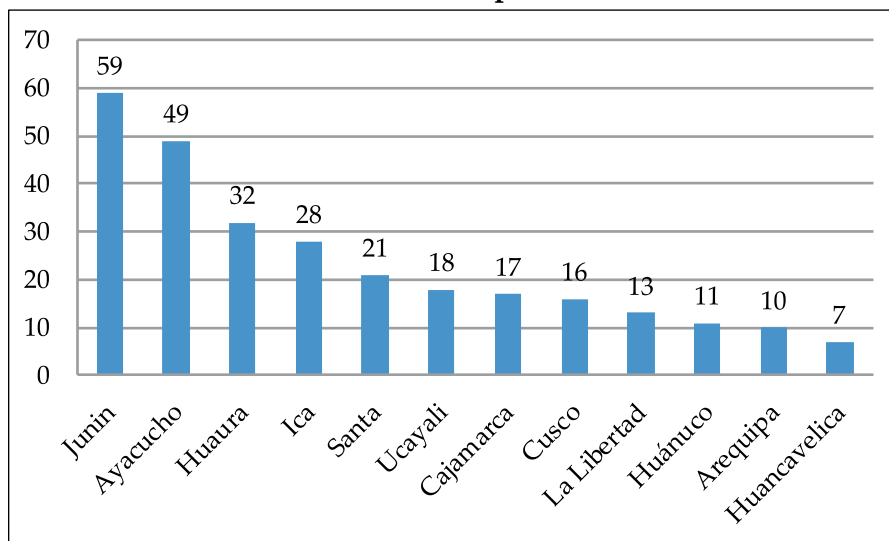


Fuente: Revisión de sentencias de procesos de hábeas data publicadas en el diario oficial *El Peruano* y en la página web del Tribunal Constitucional (enero de 2007 a marzo de 2013).

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Asimismo, el gráfico N° 15 señala que el otro tercio de los procesos de hábeas data (38%) se encuentra principalmente repartido entre diversos distritos judiciales del país, siendo Junín, Ayacucho y Huaura los que más los concentran.

**Gráfico N° 15**  
**Distribución territorial de los procesos de hábeas data**

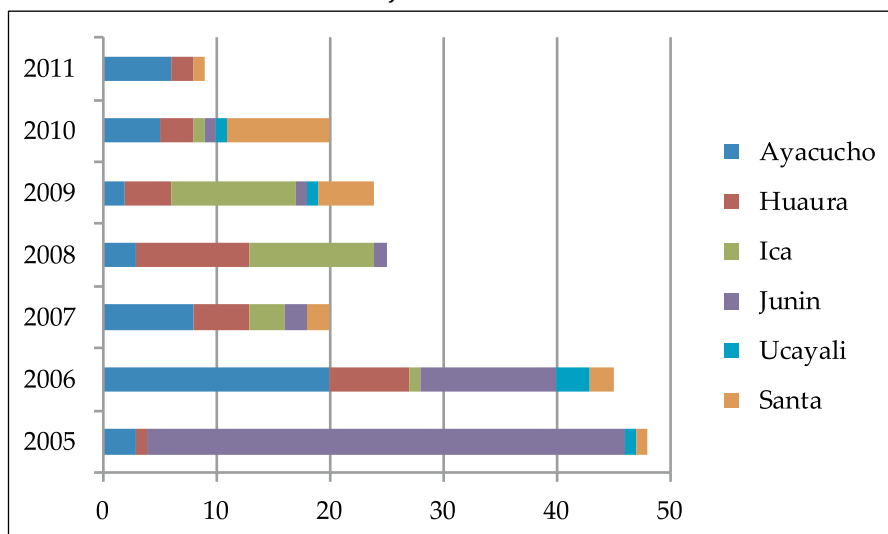


Fuente: Revisión de sentencias de procesos de hábeas data publicadas en el diario oficial *El Peruano* y en la página web del Tribunal Constitucional (enero de 2007 a marzo de 2013).

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Por otro lado, resulta importante complementar lo señalado con la evolución de estas demandas en el tiempo. En ese sentido, el gráfico N° 16 muestra que en distritos judiciales como Junín, la presentación de estas demandas no es sostenida en el tiempo, sino que más bien se concentra en ciertos años, como lo fue durante 2005, año en el que ingresó una elevada cantidad de demandas en las provincias que lo conforman. Sin embargo, luego su volumen disminuyó radicalmente. De otro lado, una disminución más gradual se presentó en distritos judiciales como Huaura e Ica.

**Gráfico N° 16**  
**Distribución temporal de los procesos de hábeas data por distritos judiciales**



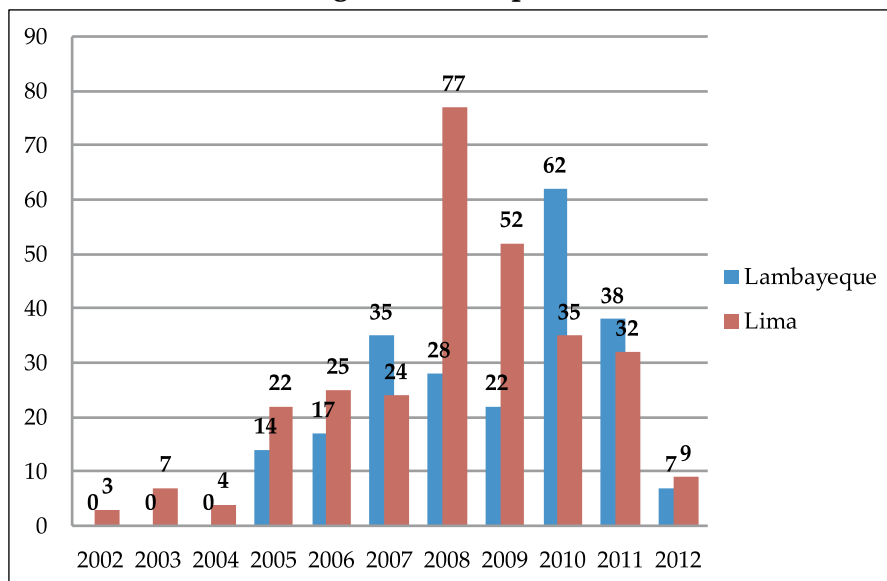
Fuente: Revisión de sentencias de procesos de hábeas data publicadas en el diario oficial *El Peruano* y en la página web del Tribunal Constitucional (enero de 2007 a marzo de 2013).

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Esta información contrasta con el comportamiento que han presentado Lima y Lambayeque como los dos distritos con mayor número de procesos de hábeas data a lo largo de los últimos seis años (2007-2012). En efecto, el gráfico N° 17 muestra que ambas regiones han experimentado un crecimiento en el número de estos procesos, siendo Lima la región con mayor cantidad en comparación con Lambayeque.

Sin embargo, este gráfico también muestra que las demandas de hábeas data en estos distritos judiciales mantuvieron un aumento permanente hasta alcanzar su pico más alto en el año 2008 para Lima (77) y en el año 2010 para Lambayeque (62). Desde ambas fechas predomina una tendencia decreciente.

**Gráfico N° 17**  
**Evolución de los ingresos de los procesos de hábeas data**



Fuente: Revisión de sentencias de procesos de hábeas data publicadas en el diario oficial *El Peruano* y en la página web del Tribunal Constitucional (enero de 2007 a marzo de 2013).

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

En consecuencia, se puede observar una tendencia al centralismo en la interposición de las demandas de hábeas data, ya que el incremento de las mismas se registra en mayor medida en Lima y Lambayeque, principalmente, y obedece a la participación esporádica, dependiendo de los años, de uno u otro distrito judicial.

### **3. EVALUACIÓN DE LOS ACTORES DEL PROCESO DE HÁBEAS DATA**

Luego de una primera aproximación al proceso de hábeas data a través de la revisión de sus aspectos generales, corresponde evaluar cuál ha sido el desempeño de cada uno de los actores en el proceso: la persona demandante, las entidades demandadas y las instancias judiciales encargadas de resolver la demanda.

Para realizar esta segunda evaluación han sido analizadas 584 sentencias del total de los procesos de hábeas data, considerando únicamente aquellos que se han planteado para la defensa exclusiva del derecho fundamental de acceso a la información pública, excluyendo los expresamente calificados como hábeas data informativo.

Asimismo, este apartado detalla cuál ha sido el comportamiento de las instancias judiciales frente a los argumentos de las entidades para negar la información solicitada y cuál ha sido el rol que en este contexto ha desempeñado el Tribunal Constitucional.

### **3.1. Información solicitada por los demandantes**

Como ya se ha mencionado, a través del proceso de hábeas data las personas buscan tutelar el derecho fundamental de acceso a la información pública ante la negativa de la entidad a otorgar la información. Sin embargo, corresponde plantear dos preguntas complementarias: a) ¿qué información suelen pedir las personas? y b) ¿cuáles son las entidades más demandadas por negar información?

El cuadro N° 4 muestra que la información más solicitada en las demandas de hábeas data está relacionada con las listas de los extrabajadores incluidos en el Rntci (31.8%).

El segundo tipo de información más requerida está vinculada a los funcionarios y servidores públicos (18.8%). Para efectos prácticos, se ha distinguido entre a) la referida a su régimen laboral (10.5%) y b) la vinculada con las características o los resultados de los procesos de selección o evaluación que le son aplicables (8.3%).

El tercer tipo de información más solicitada en este proceso constitucional está relacionada con el uso y la disposición de los recursos públicos (11.5%), como por ejemplo el presupuesto general de las entidades públicas o el presupuesto destinado a ciertas actividades u obras, el uso de los bienes públicos o las rentas obtenidas por ellos, los procesos de contratación y adquisición de bienes y servicios, entre otros.

De otro lado, la información incluida en los expedientes judiciales o relacionada con aquellos es el cuarto tipo de información más solicitada (7.3%).

**Cuadro N° 4**  
**Información solicitada en los procesos de hábeas data**

<b>Tipo de Información</b>	<b>Cantidad</b>	<b>Porcentaje</b>
Inclusión en el Rntci	179	31.8%
Manejo de recursos públicos	65	11.5%
Desempeño y régimen laboral o presupuestal de los funcionarios y servidores públicos	59	10.5%
Selección y evaluación de personal	47	8.3%
Acceso a expediente judicial	41	7.3%
Administración de asuntos internos	36	6.4%
Prestación de Servicios públicos	19	3.4%
Temas laborales	19	3.4%
Saneamiento de propiedad	16	2.8%
Temas de salud	7	1.2%
Otros	75	13.3%
Total de casos que registran datos	563	100%
Casos que no registran datos	21	0
<b>Total</b>	<b>584</b>	<b>100%</b>

Fuente: Revisión de sentencias de procesos de hábeas data publicadas en el diario oficial *El Peruano* y en la página web del Tribunal Constitucional (enero de 2007 a marzo de 2013).  
 Elaboración: Defensoría del Pueblo.

### **3.1.1. Las solicitudes de acceso a la información de los extrabajadores que no han sido incluidos en el Rntci**

El requerimiento de información más común es aquel que dirigen los extrabajadores que presentaron su solicitud para ser incluidos en el Rntci que debía elaborar la Comisión Ejecutiva creada por Ley N° 27803, Ley que implementa las recomendaciones derivadas de las comisiones creadas por las leyes N° 27452 y N° 27586, encargadas de revisar los ceses colectivos efectuados en las empresas del Estado sujetas a procesos de promoción de la inversión privada y en las entidades del Sector Público y gobiernos locales.

La información que solicitaron los demandantes estuvo dirigida a obtener lo siguiente:

- Los expedientes generados por la solicitud de inclusión en el Rntci, el cual debe contener el acta de evaluación individual.
- El modo en que se evaluó la solicitud de inclusión.
- El Reglamento Interno de la Comisión Ejecutiva.

- El Acta Final de la Comisión Ejecutiva que aprueba la lista de extrabajadores incluidos en el Rntci.

Por otro lado, al responder las demandas de hábeas data sobre la información que solicitaron los extrabajadores, el Ministerio de Trabajo indicó que la documentación requerida no existía en la entidad, ya que la Comisión Ejecutiva no realizó una evaluación individual de cada solicitante.

Además, argumentó que el Acta Final que aprueba la lista de extrabajadores incluidos en el Rntci se encuentra dentro de la excepción de información confidencial, ya que es una decisión de gobierno, una cuestión de política laboral reparadora.

Los demandantes iniciaron el proceso de hábeas data sin recibir previamente una respuesta a sus solicitudes de acceso a la información, razón por la cual desconocían el referido argumento de la inexistencia de la información.

El Tribunal Constitucional desarrollo criterios para resolver los casos. Sobre la inexistencia de la información señaló que la entidad debe cumplir con entregar el expediente que se haya generado como consecuencia de la solicitud presentada por los ex trabajadores, precisando que su entrega debe realizarse «en el estado en el que se encuentre el expediente».<sup>193</sup>

Asimismo, el Tribunal Constitucional señaló que el Acta Final no contiene deliberaciones previas a una decisión de gobierno, ya que implica una decisión respecto de derechos y no de política laboral, por lo que ordenó la entrega del Acta en mención.

Llama la atención que a pesar de haberse dado a conocer públicamente las primeras resoluciones del Tribunal Constitucional estableciendo estos criterios, las demandas de los extrabajadores siguieron ingresando al sistema judicial y las personas seguían reclamando en los mismos términos.

---

193 TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el Expediente N° 8596-2006-HD. Fundamento jurídico N° 4.

### **3.1.2. Las solicitudes de acceso a la información relacionadas a los funcionarios o servidores públicos**

Las solicitudes relacionadas con los funcionarios o servidores públicos<sup>194</sup> se dirigen a obtener información sobre la hoja de vida, ingresos, datos sobre su desempeño laboral, contratos de trabajo o sobre plazas o cuadros de asignación de personal de cada entidad, entre otros aspectos. Básicamente, se desea obtener información sobre régimen laboral, desempeño, selección o evaluación de los funcionarios y servidores públicos.

Estos pedidos han sido presentados tanto por los ciudadanos como por los propios funcionarios y servidores que necesitan conocer información relativa a su situación laboral.

El cuadro N° 5 muestra que si bien los gobiernos locales ocupan el primer lugar de las entidades que concentran el mayor número de pedidos de información sobre el régimen laboral de sus funcionarios o servidores públicos (19), se les requiere en menor medida información sobre la selección y evaluación de personal (1).

En el caso de los ministerios, estos son demandados para que entreguen información referida tanto al régimen laboral de sus funcionarios o servidores públicos (12) como a los procesos de selección y evaluación del mismo (12), manteniendo una misma cantidad de demandas sobre dichas materias.

A su turno, los gobiernos regionales ocupan el segundo lugar del grupo de entidades a las que se les solicita información sobre selección y evaluación de personal, mientras que el Poder Judicial ocupa el tercer lugar de las entidades a las que se les solicita este tipo de información.

---

<sup>194</sup> Para efectos del presente informe, se recoge la categoría de funcionario y servidor público que señala la Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público.



**Cuadro N° 5**  
**Distribución por grupo de entidades a las que se solicita información  
sobre el régimen laboral, selección y/o evaluación de personal de  
funcionarios y servidores públicos**

<b>Entidades por Grupo</b>	<b>Régimen laboral de los funcionarios y servidores públicos</b>	<b>Selección y evaluación de personal</b>	<b>Total</b>
Ministerios	12	12	24
Gobiernos Locales	19	1	20
Gobiernos Regionales	5	9	14
Poder Judicial	6	7	13
PNP	9	3	12
Organismos Autónomos	3	6	9
Fuerzas Armadas	1	5	6
Universidades	1	3	4
Poder Legislativo	2	0	2
Empresas Estatales	1	0	1
Empresas Prestadoras de SSPP	0	1	1
<b>Total</b>	<b>59</b>	<b>47</b>	<b>106</b>

Fuente: Revisión de sentencias de procesos de hábeas data publicadas en el diario oficial *El Peruano* y en la página web del Tribunal Constitucional (enero de 2007 a marzo de 2013).  
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

El Cuadro N° 6 muestra la distribución por Sector de las entidades a las que se solicita información sobre los funcionarios o servidores públicos, así como sobre la selección y evaluación del personal.

Las municipalidades distritales son las entidades más demandadas por no entregar información sobre el régimen laboral de los funcionarios y servidores públicos (15). Sin embargo, no registra demandas para acceder a información sobre selección y evaluación de personal (0).

Las entidades del Sector Educación son las que concentran la mayor cantidad de demandas por no entregar información sobre el proceso de selección y evaluación de personal (13), aunque no presenta la misma cantidad de demandas relativas al régimen laboral de los funcionarios y servidores públicos bajo su competencia (7).

Las entidades integrantes del Sector Interior reciben una importante cantidad de pedidos de información, tanto sobre la situación laboral de los funcionarios o servidores públicos a su cargo (10), como sobre la selección o evaluación de su personal (6).

**Cuadro N° 6**  
**Distribución por Sector de las entidades a las que se solicita información sobre funcionarios, servidores públicos y selección y/o evaluación de personal**

Entidades por sector	Régimen laboral o presupuestal de los funcionarios y servidores públicos	Selección y evaluación de personal	Total
Educación	7	13	20
Justicia	7	10	17
Interior	10	6	16
Municipalidades Distritales	15	0	15
Salud	5	3	8
Fuerzas Armadas	1	5	6
Municipalidades Provinciales	4	1	5
Gobiernos Regionales	1	3	4
Trabajo	3	1	4
Organismos Autónomos	0	3	3
Transporte	2	0	2
Congreso	2	0	2
Empresas Estatales	1	0	1
Agua y Saneamiento	0	1	1
Electoral e Identidad	0	1	1
Economía y Finanzas	1	0	1
Total	59	47	106

Fuente: Revisión de sentencias de procesos de hábeas data publicadas en el diario oficial *El Peruano* y en la página web del Tribunal Constitucional (enero de 2007 a marzo de 2013).  
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

### **3.1.3. Las solicitudes de acceso a la información relacionadas con el manejo de los recursos públicos**

Las solicitudes de información de este tipo forman parte de lo que se conoce como la dimensión colectiva del derecho fundamental de acceso a la información pública, la cual se enfoca a garantizar que todas las

personas reciban la información necesaria y oportuna, a fin de que en la sociedad se forme una opinión pública, libre e informada.<sup>195</sup>

Como se desprende del cuadro N° 7, los pedidos de información referidos al manejo de los recursos públicos representan el 68% de los procesos (44 casos) y son dirigidos contra los gobiernos locales. En estos casos, la información solicitada se refiere a los documentos que sustentan la ejecución de gastos o la contratación de bienes o servicios por parte de estas entidades.

De igual modo, las solicitudes referidas al manejo de los recursos públicos dirigidas a los ministerios representan el 10% (6 casos), mientras que las dirigidas a las empresas prestadoras de servicios públicos son un 6% (4 casos) de las mismas.

**Cuadro N° 7**  
**Entidades a las que se solicita información sobre recursos públicos**

	<b>Cantidad</b>	<b>Porcentaje</b>
Gobiernos Locales	44	67.7%
Ministerios	6	9.2%
Empresas Prestadoras de Servicios Públicos	4	6.2%
Gobiernos Regionales	3	4.6%
Empresas Estatales	2	3.1%
Fuerzas Armadas	1	1.5%
Presidencia del Consejo de Ministros	1	1.5%
Policía Nacional del Perú	1	1.5%
Poder Judicial	1	1.5%
Poder Legislativo	1	1.5%
Universidades	1	1.5%
Total	65	100%

Fuente: Revisión de sentencias de procesos de hábeas data publicadas en el diario oficial *El Peruano* y en la página web del Tribunal Constitucional (enero de 2007 a marzo de 2013).  
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

195 TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el Expediente N° 0959-2004-HD. Fundamento jurídico N° 11.

### 3.1.4. Las solicitudes de acceso a la información relacionadas con expedientes judiciales

En estos casos las solicitudes tienen como finalidad conseguir copias de documentos que obran en expedientes judiciales —datos de identificación, hojas de trámite, etc.— o de documentos que serán objeto de informes o pronunciamientos por parte de las instancias judiciales.

Estas solicitudes han impulsado a que el Tribunal Constitucional aborde el tema estableciendo los siguientes criterios:

- Entregar información de expedientes judiciales puede afectar la intimidad de terceros.<sup>196</sup>
- Si el solicitante ha sido parte procesal, la entrega de la información no se encuentra en el ámbito de esta excepción.<sup>197</sup>
- En otras ocasiones, a pesar de que los solicitantes de la información tienen la calidad de parte procesal, el Tribunal Constitucional ha señalado que corresponde solicitar la información directamente a la propia entidad judicial que tiene a cargo el proceso, ya que su independencia podría verse afectada, por lo que declaró que no corresponde recurrir a un proceso de *hábeas data* para acceder a información.<sup>198</sup>

### 3.1.5. La información solicitada en los procesos de *hábeas data* y su amparo bajo el derecho de acceso a la información pública

De la revisión de los pedidos de información contenidos en las 584 resoluciones revisadas,<sup>199</sup> se puede afirmar que no toda la información solicitada por los demandantes en los procesos de *hábeas data* se

---

196 TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el Expediente N° 1669-2009-HD. Fundamento jurídico N° 5.

197 TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el Expediente N° 1561-2006-HD. Fundamento jurídico N° 3

198 TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el Expediente N° 3065-2012-HD. Fundamento jurídico N° 5.

199 Es importante recordar lo señalado en el punto 2. sobre los *hábeas data por vulneración del derecho de acceso* o también denominados por el Tribunal Constitucional como *hábeas data impuros*, ya que para esta segunda parte de la evaluación solo se toman en consideración los calificados bajo esta categoría.

encuentran bajo el amparo del derecho fundamental de acceso a la información pública.

En efecto, se advierten 4 grupos de pedidos de información que pueden categorizarse de la siguiente manera:

- a. Información directamente relacionada con el ámbito de protección del derecho de acceso a la información pública.
- b. Información que no tiene una relación directa con el ámbito de protección del derecho de acceso a la información pública.
- c. Información que tiene una relación directa con el ámbito de protección del derecho de acceso a la información pública, pero cuya divulgación no se permite por una aplicación válida del régimen de excepciones.
- d. Información sobre la que existe duda razonable acerca de si se permite o no su divulgación.

Para determinar en cuál de estas 4 categorías se ubica la información solicitada, se tomó en consideración los parámetros que ofrecen la normatividad y los criterios aportados por el Tribunal Constitucional.

**a. Información directamente relacionada con el ámbito de protección del derecho de acceso a la información pública**

En esta categoría se ubica la información relacionada directamente con el ámbito de protección que brinda el derecho de acceso a la información pública, como por ejemplo la información referida a los recursos públicos, la situación laboral de los funcionarios y servidores públicos, entre otros.

Debe precisarse que si en la resolución de hábeas data se hizo referencia a más de un pedido de información, entonces basta que uno de ellos se encuentre dentro de los alcances del derecho de acceso a la información pública para que se considere dentro de esta categoría.

## **b. Información que no tiene una relación directa con el ámbito de protección del derecho de acceso a la información pública**

En estos casos lo solicitado evidentemente no forma parte del contenido protegido por el derecho fundamental de acceso a la información. Así, figuran los siguientes supuestos:

### **b.1. Solicitudes de información referidas a consultas, explicaciones o realización de actuaciones administrativas**

La información solicitada por los demandantes está referida a consultas sobre actuaciones, trámites o conductas de la entidad pública demandada, no siendo objeto del pedido el acceso a información que genere, produzca o posea la entidad. También se incluyen los pedidos de información en donde los demandantes solicitan explicaciones o justificaciones de actuaciones realizadas por estas entidades.

Con relación a este punto, el Tribunal Constitucional ha señalado que no forma parte del contenido protegido por el derecho de acceso exigir que la entidad pública dé explicaciones o justificaciones de su actuación.<sup>200</sup>

### **b.2. Información que las entidades privadas que prestan servicios públicos o ejercen funciones administrativas no se encuentran obligadas a entregar**

Bajo este grupo se encuentran las solicitudes que se dirigen a entidades privadas para obtener información que, de acuerdo al TUO de la Ley, no se encuentren obligadas a entregar.<sup>201</sup>

El artículo 10° del TUO de la Ley señala que las entidades privadas solo están obligadas a brindar información cuando se refiere a 3 supuestos:

- Información sobre las características de los servicios públicos que prestan.
- Información sobre sus tarifas.

---

200 TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el Expediente N° 2176-2006-HD. Fundamento jurídico N° 6.

201 TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el Expediente N° 1347-2010-HD. Fundamento jurídico N° 6.

- Información sobre las funciones administrativas que desarrollan.

Por tanto, se ha considerado que se ubican en esta categoría los pedidos para obtener información que no se encuentra incluida en alguno de estos supuestos.

**c. Información que tiene una relación directa con el ámbito de protección del derecho de acceso a la información pública, pero cuya divulgación no se permite por una aplicación válida del régimen de excepciones**

Aquí se ubican los pedidos para acceder a información pública que sin embargo se encuentra sujeta al régimen de excepciones establecido en el TUO de la Ley.<sup>202</sup> En estos casos se identificó que lo solicitado por los demandantes estuvo referido a información clasificada, secreta o confidencial.

**d. Información sobre la que existe duda razonable acerca de si se permite o no su divulgación**

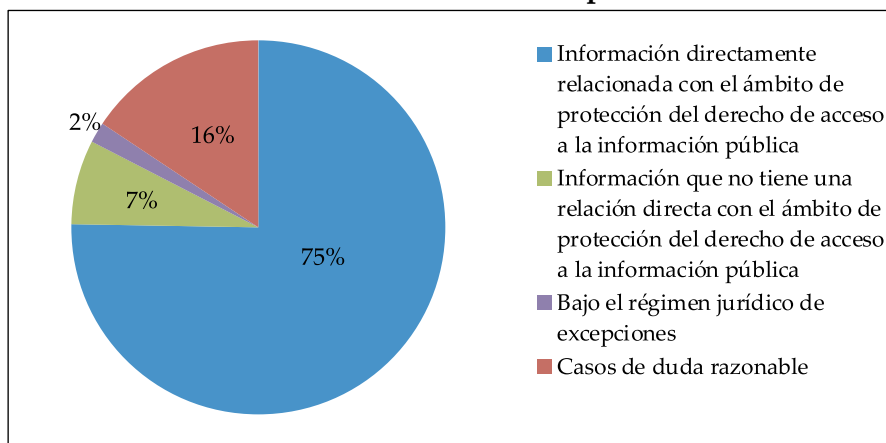
En esta categoría se agrupan aquellos casos en los que no es posible determinar, sobre todo por la forma en que el demandante plantea el pedido de información, si la información solicitada tiene una vinculación directa con el derecho de acceso a la información pública, si no cabe su divulgación por operar el régimen de excepciones legales o si se encuentra fuera del alcance del derecho de acceso.

Los resultados obtenidos de la evaluación realizada muestran que en el 75% de los casos la información solicitada resultaba claramente amparada bajo el derecho de acceso a la información pública, y solo un 2% de la información solicitada se encontraba referida al régimen jurídico de excepciones. Asimismo, en el 7 % de los casos, la información solicitada no tenía una relación directa con el ámbito de protección del derecho de acceso a la información, mientras que un 16% de casos ofrece zonas de duda razonable.

---

202 TUO de la Ley N° 27806, Ley de transparencia y acceso a la información pública. Artículos 15, 16 y 17.

**Gráfico N° 18**  
**Calificación de la información solicitada por los demandantes**



Fuente: Revisión de sentencias de procesos de hábeas data publicadas en el diario oficial *El Peruano* y en la página web del Tribunal Constitucional (enero de 2007 a marzo de 2013).

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

### **3.1.6. Los criterios jurisprudenciales del Tribunal Constitucional y la información solicitada por los demandantes en los procesos de hábeas data**

Los criterios jurisprudenciales establecidos por el Tribunal Constitucional también sirvieron de parámetro para evaluar si la información solicitada se encontraba directamente vinculada al ámbito de protección del derecho fundamental de acceso a la información pública, si no cabía su divulgación por operar el régimen de excepciones legales o si se encontraba fuera del alcance de este derecho fundamental.

En ese sentido, se identificaron dos grupos de solicitudes consideradas bajo el amparo del derecho de acceso a la información a partir de la labor jurisprudencial del Tribunal Constitucional.

El primer grupo se refiere a documentos que obraban en expedientes judiciales. En efecto, el Tribunal Constitucional estableció que resultaba procedente ordenar al Ministerio Público la entrega de las copias de una investigación fiscal. Este parámetro hizo que, en adelante, las solicitudes



planteadas con similar pedido fueran amparadas, ordenando la entrega de dicha información.<sup>203</sup>

Sin embargo, a partir de setiembre de 2008 el Tribunal, varió su criterio señalando que la solicitud de información sobre documentos judiciales debe plantearse ante los propios juzgados que ven el proceso.<sup>204</sup> Por tal motivo, las 10 solicitudes presentadas entre la publicación de ambas sentencias se han considerado dentro de los alcances del derecho fundamental de acceso.

El segundo grupo está referido a los pedidos de información que fueron dirigidos a funcionarios de la entidad que no tenían el cargo de funcionarios responsables de atender los pedidos de información, o ante instancias que no eran las responsables de la entrega.

Al respecto, el Tribunal Constitucional señaló que para efectos de atender el pedido de información era irrelevante que no haya sido remitido a la persona designada, ya que en ese supuesto se pudo orientar el pedido al funcionario responsable considerando los trámites internos de la entidad.<sup>205</sup>

Este criterio fue posteriormente precisado por el mismo colegiado al indicar que en cumplimiento de los principios que rigen el debido procedimiento administrativo, los órganos internos de la entidad tienen el deber de derivar o reconducir la solicitud de acceso a la información a las instancias competentes dentro de la entidad para contestarla.<sup>206</sup>

Por otro lado, sobre la información que fue negada por las entidades demandadas argumentando su inexistencia o no posesión, el Tribunal Constitucional ha establecido que dicha negativa carece de sustento cuando la entidad, de acuerdo a sus funciones, tenía el deber de tenerla o incluso, aunque no la tuviese en su posesión, se encontraba en la

---

203 TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el Expediente N° 1561-2006-HD. Fundamento jurídico N° 3.

204 TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el Expediente N° 4887-2007-HD. Fundamento jurídico N° 4.

205 TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el Expediente N° 8063-2006-HD. Fundamento jurídico N° 4.

206 TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el Expediente N° 6069-2009-HD. Fundamento jurídico N° 8.

posibilidad de acceder a ella para disponer su entrega al ciudadano.<sup>207</sup> En virtud a este criterio, 17 solicitudes fueron consideradas dentro del ámbito de protección del derecho de acceso a la información pública.

En resumen, los criterios jurisprudenciales establecidos por el Tribunal Constitucional han sido determinantes para considerar que 36 pedidos de información contenidos en las resoluciones analizadas fueran considerados dentro del ámbito de protección del derecho de acceso a la información pública.

Para los casos en los cuales se solicita información considerada fuera del alcance del derecho de acceso, solo uno de ellos tuvo sustento en un criterio jurisprudencial del Tribunal Constitucional. Este fue el caso en que se solicitaba copias de la boleta de pago de una docente.<sup>208</sup>

En conclusión, la mayoría de solicitudes de información demandadas (75%) a través del proceso de hábeas data se encontraban claramente protegidas por el derecho de acceso a la información pública, es decir: lo regulado por la norma era suficiente para amparar las demandas interpuestas por los ciudadanos.

### **3.2. Los argumentos de las entidades demandadas en un proceso de hábeas data**

Si de las resoluciones revisadas se tiene que la información solicitada por los demandantes se encuentra directamente vinculada al ámbito de protección del derecho fundamental de acceso a la información pública, a continuación presentamos los argumentos que las entidades demandadas utilizan para negar la entrega de esta información. Son 8 y se pueden revisar en el gráfico N° 19.

#### **1. Argumento del silencio**

El recurso más usado por las entidades para negar información es el silencio, y así ocurre en el 37% de las resoluciones. En efecto, en 4 de cada 10 sentencias de hábeas data revisadas no se identifica alguna razón

---

207 TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el Expediente N° 7440-2005-HD. Fundamento jurídico N° 10.

208 TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el Expediente N° 00330-2009-HD. Fundamento jurídico N° 7.

para justificar la falta de respuesta a la solicitud o la negativa expresa a entregar la información.

Estos casos revelan de manera preocupante no solo el incumplimiento de las obligaciones legales y reglamentarias por parte de las entidades demandadas, sino que esta conducta es, sobre todo, un síntoma claro de la presencia de la cultura del secreto en la administración pública.<sup>209</sup> Además, en algunos casos se ha podido advertir que la entidad demandada no contestó la demanda, pero si apeló una sentencia en contra.<sup>210</sup>

## **2. Argumento de la no posesión o inexistencia de la información**

El segundo argumento más utilizado por las entidades en los procesos de hábeas data es alegar la inexistencia o la no posesión de la información. En 2 de cada 10 sentencias revisadas este es el argumento utilizado.

Al respecto, es necesario recordar que 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>211</sup>

## **3. Argumento de la aplicación del régimen jurídico de excepciones previsto en la ley**

Este recurso consiste en alegar que no cabe la divulgación de la información solicitada porque se configura una causal de excepción contemplada en la legislación de la materia.

## **4. Argumento del incumplimiento de requisitos de la solicitud de información**

Este argumento está referido al incumplimiento de los requisitos para solicitar la información, los que se encuentran previstos en el TUO de la Ley y en su Reglamento. Por ejemplo, la entidad alega que el requerimiento

---

209 TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el Expediente N° 4912-2008-HD. Fundamentos jurídicos N° 1, 12 y 13.

210 Esta información se desarrolla a profundidad en el apartado referido a las Impugnaciones en el proceso de hábeas data.

211 TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el Expediente N° 7440-2005-HD. Fundamento jurídico N° 10.

de información no ha sido bien realizado por la persona porque no es claro ni preciso, no contiene la dirección o domicilio, o el solicitante no cumplió con pagar el costo de reproducción.

#### **5. Argumento de la aplicación de excepciones no previstas en la ley**

Este aspecto consiste en que se alegan causales de excepción que no se encuentran amparadas por el régimen jurídico legal o se invocan como aplicables otras normas que están fuera del régimen autorizado.

#### **6. Argumento de la información que se encuentra fuera del ámbito del derecho de acceso a la información**

Las entidades demandadas sustentan la negativa de entrega de la información en que esta se encuentra fuera del ámbito de protección del derecho de acceso. Por ejemplo, ello sucede cuando a una empresa privada le solicitan datos que no están vinculados a los servicios públicos que brinda.

#### **7. Argumento del incumplimiento de requisitos para plantear la demanda de hábeas data**

La falta de cumplimiento de los requisitos procesales es otro de los argumentos utilizados. Por ejemplo, se afirma que la parte demandante no cumplió con reiterarle el pedido de información mediante un documento de fecha cierta.<sup>212</sup>

#### **8. Argumento de la entrega de la información en el curso del proceso de hábeas data**

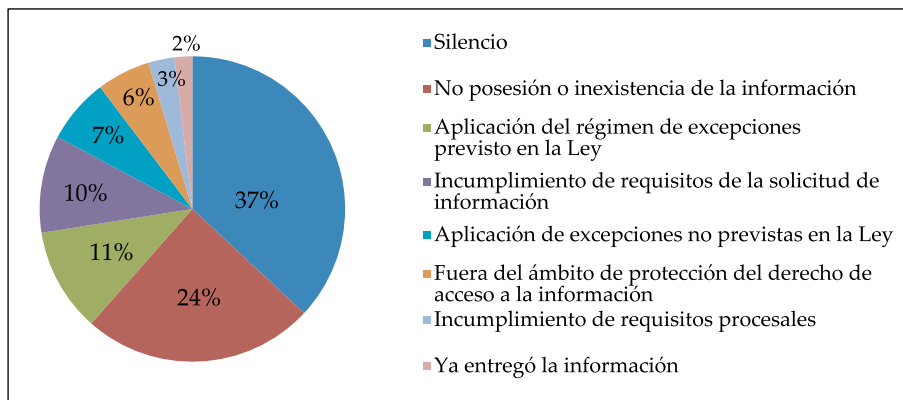
Según este argumento, no tiene sentido continuar con el trámite del hábeas data porque la entidad obligada entregó la información solicitada o dispuso su entrega en el transcurso del proceso.

---

212 Ley N° 28237, Código Procesal Constitucional. Artículo 62.

### **Gráfico N° 19**

#### **Argumentos de las entidades demandadas en un proceso de hábeas data**



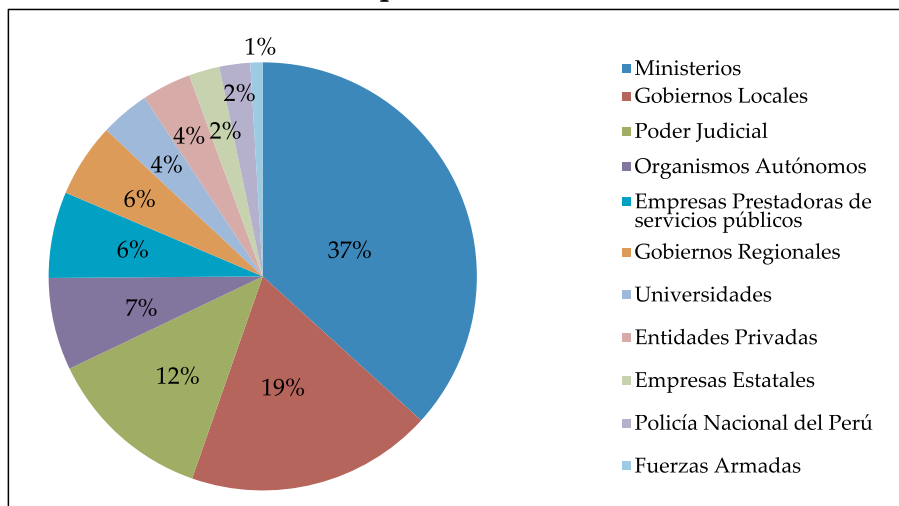
Fuente: Revisión de sentencias de procesos de hábeas data publicadas en el diario oficial *El Peruano* y en la página web del Tribunal Constitucional (enero de 2007 a marzo de 2013).

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Seguidamente, conviene destacar los argumentos más utilizados por las entidades para fundamentar su negativa a entregar información.

En relación al argumento del silencio, las entidades que más recurren a ellos son los ministerios (37%—80 casos), los gobiernos locales (19%—40 casos) y las entidades del Poder Judicial (13%—27 casos), como se aprecia en el gráfico N° 20.

**Gráfico N° 20**  
**Entidades que recurren al silencio**



Fuente: Revisión de sentencias de procesos de hábeas data publicadas en el diario oficial *El Peruano* y en la página web del Tribunal Constitucional (enero de 2007 a marzo de 2013).

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

El segundo argumento más utilizado es la inexistencia o la no posesión de la información y son los ministerios las entidades que más recurren a este (69.9%—100 casos). Se ha identificado que de los 19 ministerios, el que más lo utiliza es el Ministerio del Trabajo (93 casos).

El tercer argumento más utilizado es la aplicación del régimen jurídico de excepciones previsto en la ley. Se observa nuevamente que son los ministerios los que utilizan este argumento en mayor medida (37.5% —24 casos).

Finalmente, el cuarto argumento que suelen utilizar las entidades es el incumplimiento de requisitos de la solicitud de información. Los gobiernos locales son los que más recurren a este argumento para sustentar su negativa de entregar información (50%—30 casos).

### **3.3. Instituciones encargadas de la resolución de conflictos**

En el contexto en el que se desarrolla el proceso de hábeas data, las entidades demandadas son las que obligan a los ciudadanos a acudir a las instancias judiciales debido a la reiterada omisión de respuesta de

sus solicitudes o a la negativa, muchas veces injustificada, de entregar la información que solicitan. En ese sentido, atendiendo a que estos procesos presentan una alta tasa de impugnación de parte de las entidades, resulta relevante conocer cuál es la participación del juez en estos procesos y cuáles son sus consecuencias.

Para responder a estas preguntas se revisaron los pronunciamientos de las diferentes instancias en los procesos de hábeas data, poniendo un especial énfasis en el resultado de las impugnaciones planteadas, para luego analizar el desempeño del Tribunal Constitucional, máximo órgano judicial en resolver los procesos de hábeas data y responsable de establecer criterios jurisprudenciales en materia de transparencia y acceso a la información pública.

### **3.3.1. Pronunciamientos por instancias judiciales**

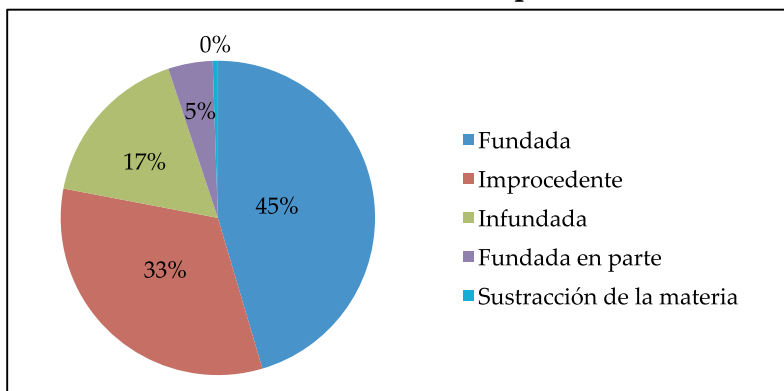
Como se puede advertir de los gráficos N° 21 y N° 22, el sentido del pronunciamiento de las tres instancias judiciales que conocen el proceso de hábeas data varía de acuerdo a la instancia que conoce el caso.

Al respecto, el gráfico N° 21 destaca que el porcentaje de demandas declaradas fundadas y fundadas en parte corresponde al 50% de las sentencias de instancia analizadas. De otro lado, las improcedencias<sup>213</sup> representan un tercio de las sentencias emitidas (33%) y las sentencias infundadas representan un número reducido (17%).

---

213 CÓDIGO PROCESAL CONSTITUCIONAL. Artículos 5 y 62.

**Gráfico N° 21**  
**Sentido de las sentencias de instancia publicadas 2007-2013**



Fuente: Revisión de sentencias de procesos de hábeas data publicadas en el diario oficial *El Peruano* y en la página web del Tribunal Constitucional (enero de 2007 a marzo de 2013).

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

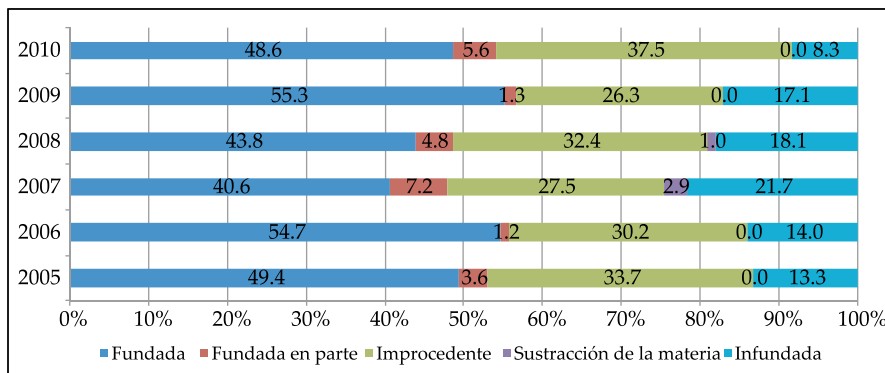
De esta manera, los juzgados se pronuncian declarando fundadas las demandas, pues 1 de cada 2 demandas ingresadas ha sido declarada fundada o fundada en parte.

Del mismo modo, resulta relevante indagar acerca del sentido de las sentencias de instancia en función de los años en que se iniciaron los procesos de hábeas data. Sobre este punto, el gráfico N° 22 señala que el porcentaje de demandas declaradas fundadas se ha mantenido medianamente estable, alrededor del 50%, durante estos seis años.



### Gráfico N° 22

#### Sentido de las sentencias de instancia por año de inicio del proceso de hábeas data



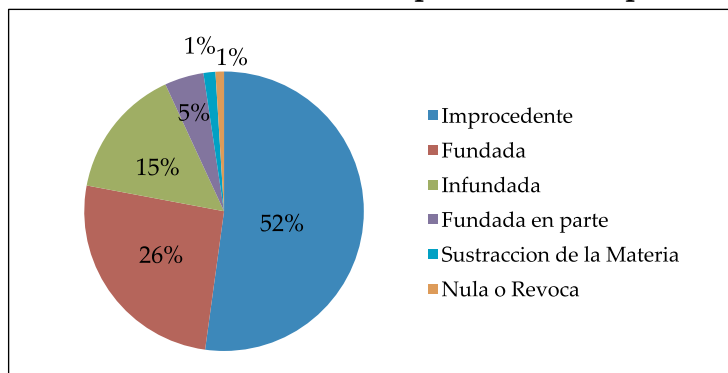
Fuente: Revisión de sentencias de procesos de hábeas data publicadas en el diario oficial *El Peruano* y en la página web del Tribunal Constitucional (enero de 2007 a marzo de 2013).

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Por otro lado, el panorama cambia cuando se analizan las sentencias de segunda instancia emitidas por las Salas Superiores.

El gráfico N° 23 muestra que solo un tercio de estas sentencias son declaradas fundadas o fundadas en parte (31%), mientras que más de la mitad son declaradas improcedentes (52%), siendo el porcentaje de las infundadas el más bajo (15%), resultando un porcentaje similar a las emitidas en los juzgados.

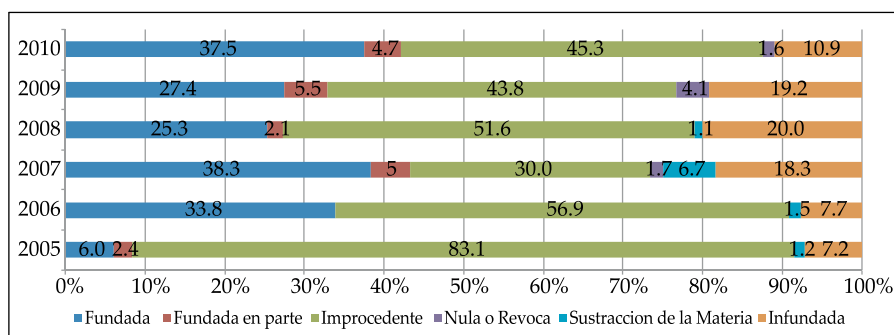
**Gráfico N° 23**  
**Sentido de los fallos emitidos por las Salas Superiores**



Fuente: Revisión de sentencias de procesos de hábeas data publicadas en el diario oficial *El Peruano* y en la página web del Tribunal Constitucional (enero de 2007 a marzo de 2013).  
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Si distribuimos las sentencias a lo largo de los años en que se iniciaron los procesos, se observa que existen variaciones de año a año, y que las improcedencias han tendido a reducirse hacia el 45%. Asimismo, el gráfico muestra que también existe un ligero aumento de las sentencias que declaran fundadas y fundadas en parte la demanda, que se sitúan en torno al 33% y 38% en conjunto.

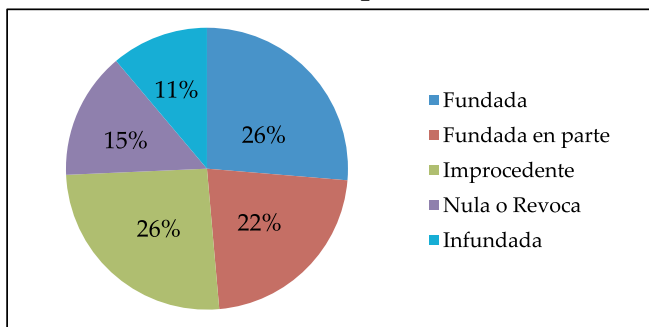
**Gráfico N° 24**  
**Sentido de sentencias de vista por año de inicio del proceso de hábeas data**



Fuente: Revisión de sentencias de procesos de hábeas data publicadas en el diario oficial *El Peruano* y en la página web del Tribunal Constitucional (enero de 2007 a marzo de 2013).  
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Al analizar los procesos resueltos a cargo del Tribunal Constitucional, puede verse que el panorama cambia nuevamente. En efecto, 48% de las sentencias publicadas en los últimos 6 años declaran fundada o fundada en parte la demanda, mientras que un cuarto de ellas (26%) son declaradas improcedentes y solo 1 de cada 10 son infundadas (11%).

**Gráfico N° 25**  
**Sentido de las sentencias emitidas por el Tribunal Constitucional**

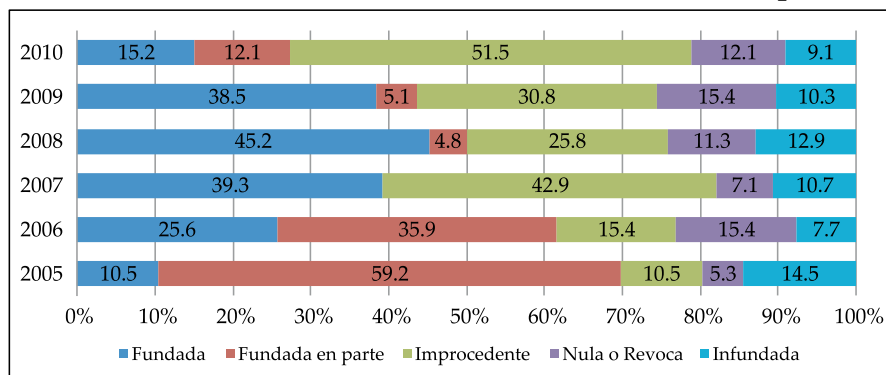


Fuente: Revisión de sentencias de procesos de hábeas data publicadas en el diario oficial *El Peruano* y en la página web del Tribunal Constitucional (enero de 2007 a marzo de 2013).  
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Asimismo, la distribución de las sentencias emitidas por el Tribunal Constitucional en función del año de inicio del proceso de hábeas data presenta una variación anual importante atendiendo al sentido de las resoluciones emitidas.

En ese sentido, el gráfico N° 26 muestra que las sentencias que declaran fundada las demandas de hábeas data se habrían reducido de manera considerable, mientras que las improcedencias (salvo el caso de los procesos iniciados el 2010) tienden a conformar un tercio del total (31%). Las resoluciones que declaran la nulidad, en cambio, aumentaron ligeramente su proporción (12%).

**Gráfico N° 26**  
**Distribución temporal del sentido de las sentencias emitidas por el Tribunal Constitucional atendiendo al año de inicio del proceso**



Fuente: Revisión de sentencias de procesos de hábeas data publicadas en el diario oficial *El Peruano* y en la página web del Tribunal Constitucional (enero de 2007 a marzo de 2013).

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

### 3.3.2. El sentido de las resoluciones emitidas por las instancias judiciales y su relación con la información solicitada bajo el amparo del derecho fundamental de acceso a la información pública

Para conocer no solo el sentido de las sentencias emitidas por cada instancia, sino también en qué medida se ajustan a la calificación de las solicitudes de información planteadas por los demandantes, se ha comparado el sentido de estas sentencias y la calificación que se hiciera en el apartado sobre la información solicitada y su amparo bajo el ámbito de protección del derecho fundamental de acceso a la información, a fin de contar con un indicador objetivo al que se denomina tasa de estimación de las demandas.

En relación con la estimación de las demandas que se encuentran bajo los alcances del derecho de acceso a la información pública, se reporta los siguientes resultados:

- Las sentencias emitidas por los juzgados declaran fundadas el 50.5% de las solicitudes que son consideradas como claramente dentro del derecho de acceso a la información pública y el 4.6% son declaradas fundadas en parte, mientras que el 30% de ellas son declaradas improcedentes y el 14%, infundadas.

- Por su parte, las sentencias de las Salas Superiores declaran fundadas al 31.7% de las demandas que forman parte del contenido protegido por el derecho de acceso a la información pública y fundadas en partes al 5.6%, mientras que declaran improcedentes a 49% e infundadas al 12%.
- En lo que respecta al Tribunal Constitucional, se advierte que sus sentencias declaran fundadas al 29% de estas demandas y fundadas en parte al 32.4%, mientras que declaran improcedentes al 17% e infundadas el 5.6%.

**Cuadro N° 8**  
**Tasa de estimación de las demandas que se encuentran bajo los alcances del derecho de acceso a la información**

	Juzgados	Salas	Tribunal
<b>Fundada</b>	50.5	31.7	29
<b>Fundada en parte</b>	4.6	5.6	32.4
<b>Improcedencia</b>	30	49	17
<b>Infundada</b>	14	11.5	5.6

Fuente: Revisión de sentencias de procesos de hábeas data publicadas en el diario oficial *El Peruano* y en la página web del Tribunal Constitucional (enero de 2007 a marzo de 2013).  
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Como puede verse, los juzgados presentan una alta tasa de estimación de las demandas que se encuentran amparadas de manera clara bajo los alcances del derecho de acceso a la información pública, lo que contrasta con la actuación de las Salas Superiores, mientras que el Tribunal Constitucional, superando a los juzgados, ampara el 61% de este tipo de demandas.

Por otro lado, si se comparan las sentencias de las diferentes instancias con los tipos de argumentos utilizados por las entidades demandadas para negarse a entregar la información solicitada, se obtiene la tasa de desestimación y el índice de impugnación.

### **3.3.3. Índice de impugnación**

Teniendo en consideración que, en el 75% de las veces, los demandantes que inician un proceso de hábeas data, amparados bajo el ámbito de protección del derecho fundamental de acceso a la información pública,

se encuentran con que más de la mitad de las sentencias que emite la primera instancia son denegadas en segunda instancia. Ello los obliga a impugnar estas sentencias desfavorables para defender su derecho.

Por tal motivo, resulta de suma importancia conocer en qué medida los ciudadanos impugnan las resoluciones contrarias y cuál es el éxito que este esfuerzo les produce. El cuadro N° 9 cuenta con información de 568 sentencias emitidas por los juzgados, de las cuales 185 declaran improcedente la demanda y 96 la declaran infundada.

Como puede verse, de las 185 improcedencias solo 16 permanecieron sin impugnar y, por ello, pusieron fin al proceso, mientras que de las 96 sentencias que declararon infundada la demanda, solo 9 permanecieron firmes.

En ese sentido, se puede afirmar que el 91%, es decir, 9 de cada 10 sentencias adversas fueron impugnadas por los demandantes, quedando demostrado así su insistencia en la defensa de su derecho.

**Cuadro N° 9**  
**Sentencias de instancia por instancia final del proceso de hábeas data**

<b>Sentencias de Instancia</b>	<b>Juzgados</b>	<b>Salas</b>	<b>Tribunal Constitucional</b>	<b>Total</b>
Fundada	40	127	91	258
Improcedente	16	25	144	185
Infundada	9	28	59	96
Fundada en parte	3	12	11	26
Sustracción de la materia	0	1	2	3
<b>Total</b>	<b>68</b>	<b>193</b>	<b>307</b>	<b>568</b>

Fuente: Revisión de sentencias de procesos de hábeas data publicadas en el diario oficial *El Peruano* y en la página web del Tribunal Constitucional (enero de 2007 a marzo de 2013).  
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

De otro lado, el cuadro N° 10 demuestra cuál fue el resultado de las impugnaciones a nivel de segunda instancia en los 500 procesos de los que se pudo extraer esta información.

De las 169 improcedencias impugnadas ante las Salas Superiores, 156 fueron confirmadas y solo 9 revocadas por una sentencia que declaró

fundada o fundada en parte la demanda. De las 87 sentencias que declararon infundada la demanda, 21 fueron revocadas con una sentencia que declaró fundada o fundada en parte la demanda.

**Cuadro N° 10**  
**Tasa de éxito al impugnar las sentencias de instancia y de vista**

Sentido de las Sentencias de vista							
Sentido de las sentencias de instancia	Fundada	Fundada en parte	Improcedente	Nula o Revoca	Sustracción de la Materia	Infundada	Total
Fundada	106	3	81	3	2	23	218
Improcedente	8	1	156	2	1	1	169
Infundada	13	8	17	0	1	48	87
Fundada en parte	4	11	3	0	1	4	23
Sustracción de la materia	0	0	1	0	2	0	3
Total de casos que reportan datos	131	23	258	5	7	76	500

Fuente: Revisión de sentencias de procesos de hábeas data publicadas en el diario oficial *El Peruano* y en la página web del Tribunal Constitucional (enero de 2007 a marzo de 2013).  
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

En estas circunstancias, luego de haber transcurrido dos instancias judiciales, los ciudadanos se encuentran en la situación de decidir si impugnan esta decisión nuevamente, esta vez ante el Tribunal Constitucional.

Al respecto, el cuadro N° 11 muestra que para los 508 casos que registran información, las salas superiores emitieron 265 improcedencias. Sin embargo, solo 21 de ellas quedaron firmes, es decir que se impugnaron 244 resoluciones.

En ese sentido, puede afirmarse que a nivel del Tribunal Constitucional, la tasa de impugnación de las sentencias que declaran improcedentes las demandas se elevó ligeramente hasta alcanzar un 92%, mientras que la tasa de impugnación de las sentencias que declaran infundada la demanda se redujo a un 78% aproximadamente.

**Cuadro N° 11**  
**Sentencias de Vista por instancia final**

	Salas	Tribunal Constitucional	Total
Fundada	129	2	131
Improcedente	21	244	265
Infundada	17	60	77
Fundada en parte	18	5	23
Sustracción	3	4	7
Nula o Revoca	5	0	5
<b>Total</b>	<b>193</b>	<b>315</b>	<b>508</b>

Fuente: Revisión de sentencias de procesos de hábeas data publicadas en el diario oficial *El Peruano* y en la página web del Tribunal Constitucional (enero de 2007 a marzo de 2013).  
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Sin embargo, como puede apreciarse en el cuadro N° 12, la tasa de éxito de la impugnación de las sentencias que declararon la improcedencia en segunda instancia es de 49%, pues este es el porcentaje en que el Tribunal Constitucional revoca estas sentencias, emitiendo resoluciones favorables al demandante.

Mientras que en el caso de las sentencias que declararon infundada la demanda, de las 60 que conoció el Tribunal, 35 sentencias fueron revocadas, reformulándolas en sentido favorable al demandante, lo que significa una tasa de éxito del 58% de estas impugnaciones.



### Cuadro N° 12

#### Tasa de éxito al impugnar las sentencias de instancia vista y lo resuelto por el Tribunal Constitucional

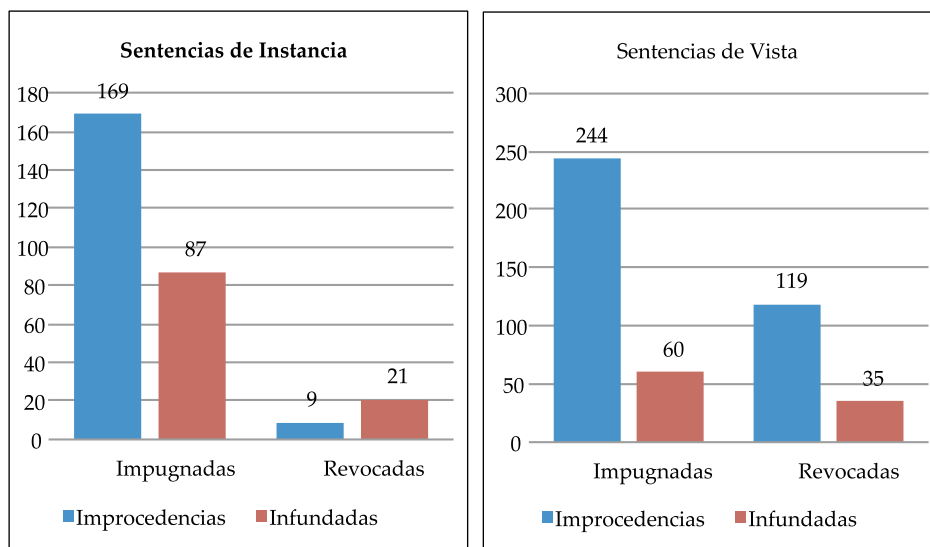
Sentencia del Tribunal Constitucional						
Sentencia de Vista	Fundada	Fundada en parte	Improcedente	Nula o Revoca	Infundada	Total
Improcedente	54	65	57	45	23	244
Infundada	29	6	14	0	11	60
Fundada en parte	0	1	2	0	2	5
Sustracción de la Materia.	1	0	3	0	0	4
Fundada	1	0	0	1	0	2
<b>Total</b>	<b>85</b>	<b>72</b>	<b>76</b>	<b>46</b>	<b>36</b>	<b>315</b>

Fuente: Revisión de sentencias de procesos de hábeas data publicadas en el diario oficial *El Peruano* y en la página web del Tribunal Constitucional (enero de 2007 a marzo de 2013).  
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

El gráfico N° 27 compara la tasa de éxito que tiene la impugnación de las sentencias emitidas por los juzgados con las sentencias emitidas por las salas superiores:

### Gráfico N° 27

#### Tasas de éxito del demandante al impugnar las sentencias de instancia y de vista



Fuente: Revisión de sentencias de procesos de hábeas data publicadas en el diario oficial *El Peruano* y en la página web del Tribunal Constitucional (enero de 2007 a marzo de 2013).  
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Como se ha desarrollado hasta el momento, la negativa de las entidades para entregar la información solicitada contiene una cifra importante que evidencia la arraigada cultura del secreto que aún se mantiene en la administración pública, a pesar de ser llamada, en primer lugar, a satisfacer el derecho de acceso a la información pública invocado por las personas.

De las resoluciones revisadas se tiene que los juzgados emiten un total de 258 sentencias que declaran fundada la demanda, ordenando así la entrega de la información solicitada. De estas sentencias, 40 de ellas no son impugnadas por las entidades, lo cual trae consigo la conclusión del proceso en esta instancia.

Sin embargo, cabe resaltar que 218 sentencias de este número total son impugnadas por las entidades demandadas, lo que quiere decir que estas entidades impugnan el 84.5%, aproximadamente, de las sentencias que le ordenan entregar la información solicitada por el demandante.

Conviene destacar que, al momento de apelar, las entidades públicas obtienen aproximadamente un 48% de éxito en su apelación. Del total de sentencias impugnadas, 112 fueron revocadas con una sentencia en sentido favorable a la entidad pública.

No obstante, la situación cambia cuando se analiza la impugnación de las decisiones de las salas superiores, pues si bien las entidades no están legitimadas para impugnar las decisiones de estas salas que les son desfavorables, sí están sujetas a las consecuencias de la impugnación presentada por los demandantes.

Asimismo, resulta importante resaltar la tasa de éxito de los demandantes al apelar una resolución que les es desfavorable.

De este modo, se tiene que los demandantes obtienen el 49% de éxito al apelar una resolución de Salas Superiores que declara la improcedencia de su demanda, logrando así que se revoque la misma. Al mismo tiempo, el 58% de las veces los demandantes logran revocar una resolución que declara infundada su demanda.

Estos resultados para las entidades confirman que el 51% de las veces, las instancias judiciales confirman las improcedencias declaradas, y el 49% de las veces confirman las sentencias que declaran infundadas las demandas.

Estas cifras se detallan en el siguiente cuadro comparativo:

**Cuadro N° 13**  
**Comparativo de impugnaciones por las partes del proceso de**  
**hábeas data<sup>214</sup>**

Parte que impugna	Sentencia impugnada	Sentencia de instancia impugnada		Sentencia de vista impugnada	
		Tasa de impugnación	Tasa de éxito	Tasa de Impugnación	Tasa de éxito
<b>Demandante</b>	Improcedencia	91.5%	5%	92%	49%
	Infundada	91%	24%	78%	58%
<b>Entidad</b>	Fundada	84%	48%	0%	42%

Fuente: Revisión de sentencias de procesos de hábeas data publicadas en el diario oficial *El Peruano* y en la página web del Tribunal Constitucional (enero de 2007 a marzo de 2013).  
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Como se puede ver, la tasa de impugnación de las sentencias de instancias por parte de los ciudadanos y de las entidades públicas son similares. Sin embargo, la diferencia se presenta en la tasa de éxito de ambos.

Cabe destacar que en segunda instancia los ciudadanos obtienen una tasa de éxito modesta. Es decir, 1 de cada 20 improcedencias y 2 de cada 10 sentencias infundadas son revertidas por esta instancia, mientras que las entidades logran revertir 1 de cada 2 sentencias desfavorables.

Si bien es cierto que al impugnar la sentencia de vista los demandantes logran revertir a su favor cerca del 50% de sentencias desfavorables, ello solo es así luego de invertir aproximadamente cerca de dos años, tiempo promedio que puede demorar en finalizar el proceso de hábeas data en el Tribunal Constitucional.

En conclusión, las entidades no solo son en buena parte responsables de que el ciudadano se vea en la necesidad de iniciar un proceso de hábeas data, sino que, además, impugnan 8 de cada 10 sentencias que ordenan la entrega de la información, en un contexto en el que más de un tercio de las entidades han guardado silencio.

<sup>214</sup> Conforme se indica en este apartado, las entidades demandadas no tienen legitimidad procesal para interponer un recurso agravio constitucional revisable por el Tribunal Constitucional.

En consecuencia, como puede advertirse, el éxito que se obtiene en la impugnación de las sentencias de vista, es mucho mayor que el que obtienen los demandantes cuando impugnan sentencias de instancia. En efecto, luego de que la Sala Superior emite su sentencia en sentido desfavorable al ciudadano que solicita la información, la tendencia más protectora del Tribunal Constitucional genera un incentivo para recurrir ante esta instancia, aunque ello implique, en promedio, un año más de litigio.

### **3.3.4. El rol de las salas superiores en los procesos de hábeas data**

De la revisión del comportamiento de las instancias judiciales en los dos puntos anteriores se confirma la siguiente tendencia: mientras que los juzgados declaran fundada o fundada en parte 1 de cada 2 demandas, las salas superiores declaran improcedente las demandas en la misma proporción, aunque este tipo de sentencias presentan una ligera disminución en los últimos años.

En un contexto en el que casi 7 de cada 10 demandas se encuentran de manera clara bajo el amparo del derecho de acceso a la información pública, es preocupante la alta tasa de improcedencias en las salas superiores que resuelven los procesos. Por ello, este apartado identifica las principales razones que explican el elevado número de este tipo de pronunciamientos.

#### **3.3.4.1. Las improcedencias y el tipo de argumento utilizado por las entidades públicas**

Para comprobar la influencia del tipo de argumento utilizado por las entidades públicas para negarse a entregar la información en las improcedencias declaradas en las salas superiores, se ha obtenido el siguiente resultado:

- En el 44% de las sentencias que declaran improcedente la demanda, la entidad no registra, por lo menos en los argumentos expuestos por la propia sala en su sentencia, haber sostenido ningún argumento de defensa. Es decir, son casos en que la entidad no manifestó respuesta alguna a la solicitud de información realizada por el ciudadano.

- El 35.6% de las sentencias que declaran improcedente la demanda están relacionadas con argumentos de fondo utilizados por las entidades demandadas.

Es así porque el 23% de este tipo de sentencias se produjo debido a que la entidad demandada alegó que la información solicitada no fue generada por la entidad y, por tanto, la información solicitada no se encontraría bajo los alcances del derecho fundamental de acceso a la información pública. Estos casos corresponden, en su mayoría, a las demandas planteadas por los extrabajadores no incluidos en el Rntci.

Mientras que el 8% de improcedencias concurren con la alegación de información protegida por la excepción de confidencialidad u otra excepción derivada de la ley especial, el 1.9% de ellas coinciden con argumentos de defensa de la entidad referidos a la configuración de una excepción sin sustento legal.

Asimismo, se encuentran dentro de este grupo el 2.6% de las improcedencias que coinciden con argumentos de defensa utilizados por la entidad demandada, referidos al carácter público de la entidad o de la información que solicitan.

- El 20% restante de las sentencias que declaran improcedente la demanda coinciden con los argumentos de forma utilizados por las entidades demandadas.

Así, por ejemplo, el 4% de estas sentencias se producen cuando la entidad demandada alega que correspondía solicitar la información a otra instancia porque esta la tiene en su poder. El 3% alega la inexistencia de la información, el 2.3% exige el cumplimiento previo de requisitos sin base legal, el 2% indica una supuesta negativa del demandante de pagar la tasa correspondiente por la información solicitada y el 1.5% afirma que no se ha cumplido un requisito procesal.

#### **3.3.4.2. Las improcedencias y los fundamentos expuestos para su declaración**

En este caso, corresponde identificar las razones que exponen las salas superiores cuando declaran improcedente una demanda de hábeas data. Para estos casos se excluye las demandas en que las entidades no dieron ningún tipo de respuesta a la solicitud presentada por la persona.

El cuadro N° 14 muestra el fundamento principal que fue alegado por las sentencias de vista que declararon improcedente la demanda. Lo primero que puede advertirse es que de las 265 sentencias emitidas por las salas superiores, solo en 239 casos se tuvo información sobre los fundamentos.

Como puede apreciarse, la mayoría de las sentencias que declaran la improcedencia (36%) lo hace porque la solicitud y/o la demanda no se dirige al funcionario responsable de acceso a la información pública, supuesto que agrupa aquellos casos en que la solicitud fue dirigida a una instancia de la entidad que no tenía la información, que no la había producido o no era la responsable de entregarla, o aquellos casos en los que se demanda al titular de la entidad, debiendo demandarse, en opinión de la sala, a la unidad responsable de la entrega de la información.

En estos casos, no se cuestiona la existencia o posesión de la información, sino el funcionario o la unidad a quien fue solicitada.

Este criterio empleado por las salas superiores resulta preocupante, ya que deja de lado el deber de reconducción de la solicitud de información que tiene la entidad para entregar la información que le solicitan, sin importar que la misma no haya sido dirigida al funcionario responsable de atender dichas solicitudes. Esta exigencia es claramente lesiva del derecho fundamental de acceso a la información pública, y llama la atención que las salas de vista lo utilicen como argumento dentro de la motivación que exponen para declarar las improcedencias de las demandas.

El segundo fundamento más alegado por las salas superiores para declarar improcedente una demanda (13.8%) es la ausencia de presentación de la solicitud de acceso a la información o que la misma fue presentada sin seguir las formalidades establecidas por el TUO de la Ley y su Reglamento. Por ejemplo, cuando no se ha precisado el domicilio o el documento que reitera el pedido de información o no tiene la calidad de fecha cierta.

El tercer argumento utilizado (11.3%) se basa en aspectos procesales, tales como la excepción por prescripción, excepción por falta de legitimidad para obrar del demandante o que la presentación de la demanda fue realizada antes del vencimiento del plazo para que la entidad conteste la solicitud de información.

Estos casos advierten que, en una gran mayoría, los argumentos de las improcedencias están referidos a temas formales (8 de cada 10), principalmente a la no satisfacción de requisitos que en opinión de las salas superiores son necesarios para exigir el respeto del derecho fundamental de acceso a la información pública, o de requisitos procesales para iniciar el proceso de hábeas data.

Por otro lado, el 22% de las sentencias declaran la improcedencia de la demanda por razones de fondo; en ellas, las salas consideran que:

- Se aplica el régimen jurídico sobre excepciones establecido en el TUO de la Ley (7.1%).
- La información solicitada no esta directamente relacionada con el ámbito de protección del derecho de acceso a la información, casos que se encuentran en el cuadro bajo la denominación «No es derecho de acceso a la información pública» (5%).
- Lo solicitado se encontraba referido a la excepción por información confidencial (3.8%).
- Lo que se solicita no es un pedido de información sino una consulta o cuestionamiento de actuaciones administrativas, supuestos que se agrupan bajo el rótulo «No es información pública» (3.3%).
- La información solicitada a entidades privadas que no está referida a los servicios públicos que brinda, a las funciones administrativas que ejerce o a sus tarifas. «Información relativa a servicios públicos» (2.9%).

**Cuadro N° 14**  
**Fundamentos de las improcedencias declaradas por las salas superiores**

<b>Fundamentos de las improcedencias</b>	<b>Porcentaje</b>
No se solicita la información al funcionario responsable de acceso a la información pública	36%
Requerimiento	13.8%
Aspectos procesales	11.3%
Régimen Jurídico sobre excepciones	7.1%
No es derecho de acceso a la información pública	5%
Deber de acreditar existencia	5%
Excepción por Información Confidencial	3.8%
Requisitos sin sustento legal	3.3%
No es información pública (consultas o cuestionamientos a la entidad pública)	3.3%
Información referida a servicios públicos	2.9%
Ya se entregó la información	2.9%
Sustracción de materia	2.5%
Tasa	2.1%
Información imprecisa	0.4%
Otros	0.4%
<b>Total</b>	<b>100%</b>

Fuente: Revisión de sentencias de procesos de hábeas data publicadas en el diario oficial *El Peruano* y en la página web del Tribunal Constitucional (enero de 2007 a marzo de 2013).  
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

### 3.3.5. El rol del Tribunal Constitucional

Finalmente, cabe preguntarse por el rol que desempeña el Tribunal Constitucional en los procesos de hábeas data.

Tres consideraciones resultan relevantes para determinar su participación: a) cuál ha sido la participación del Tribunal Constitucional en el total de las sentencias de hábeas data que se han publicado, b) cómo se ha distribuido esta participación a lo largo del tiempo y c) cuáles han sido los aportes que tal participación ha brindado.



### **a) La participación del Tribunal Constitucional en los procesos de hábeas data**

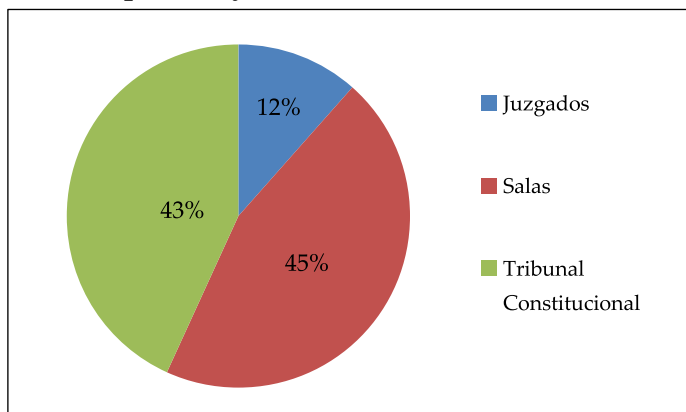
El Tribunal Constitucional ha representado una pieza clave en el desarrollo del proceso de hábeas data, ya que ha conocido y resuelto en última instancia una importante cantidad de procesos de este tipo.

Sin embargo, como puede apreciarse en los gráficos N° 28 y N° 29, existe una diferencia entre los procesos de hábeas data que incluyen: a) la defensa del derecho fundamental de acceso a la información pública y de la autodeterminación informativa en su modalidad de acceso o uso de la información personal, y b) con los que únicamente están referidos al denominado hábeas data impuro en defensa del derecho de acceso a la información pública.

En efecto, cuando se trata de procesos de hábeas data en defensa del derecho fundamental de acceso a la información pública y de la autodeterminación informativa en su modalidad de acceso a información personal, la participación del Tribunal Constitucional es de 43% como instancia final. Es decir, 4 de cada 10 procesos de este tipo concluyen en la máxima instancia constitucional, que es prácticamente la misma participación de las salas superiores, de modo que los juzgados solo son instancia final para 1 de cada 10 procesos.

Cabe destacar que si nos referimos a aquellos procesos de hábeas data en defensa concreta del derecho fundamental de acceso a la información pública, se tiene que el Tribunal Constitucional participa como instancia final en 5 de cada 10 procesos. Ello reduce la participación de las Salas Superiores como instancia final, mientras que los juzgados se mantienen siendo instancia final solo en 1 de cada 10 procesos iniciados.

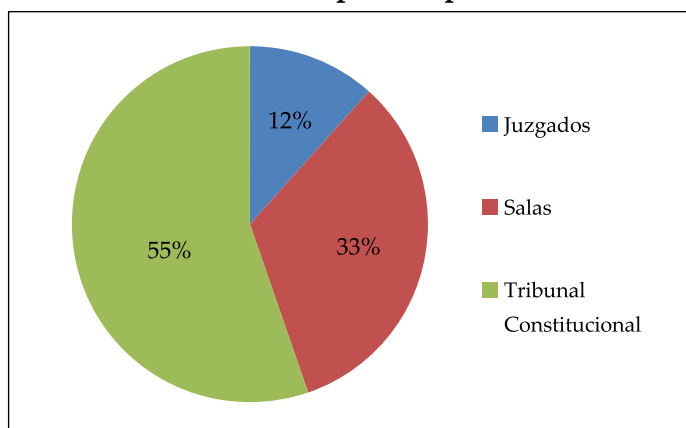
**Gráfico N° 28**  
**Procesos de hábeas data por instancia final**  
**hábeas data por protección del derecho de acceso a la información**  
**pública y hábeas data informativo**



Fuente: Revisión de sentencias de procesos de hábeas data publicadas en el diario oficial *El Peruano* y en la página web del Tribunal Constitucional (enero de 2007 a marzo de 2013).

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

**Gráfico N° 29**  
**Procesos de hábeas data por protección del derecho fundamental de**  
**acceso a la información pública por instancia final**



Fuente: Revisión de sentencias de procesos de hábeas data publicadas en el diario oficial *El Peruano* y en la página web del Tribunal Constitucional (enero de 2007 a marzo de 2013).

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

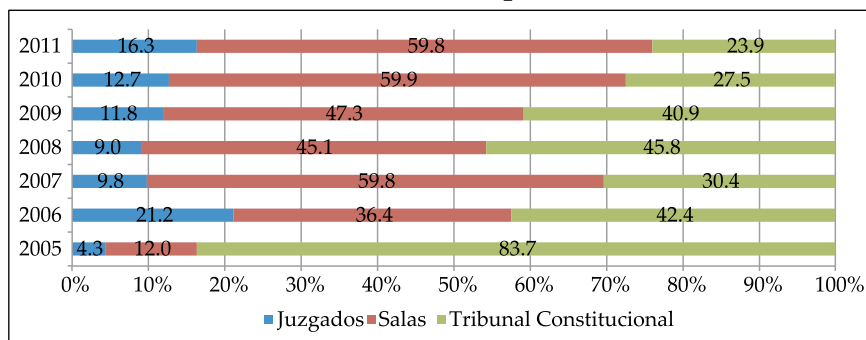
Esta diferencia del 12% en que aumenta la participación del Tribunal Constitucional se debe a que la mayoría de los hábeas data informativos son procesos iniciados contra la ONP y entidades previsionales privadas y en su mayoría concluyeron en las salas superiores. Mientras que los procesos iniciados por los extrabajadores no incluidos en el Rntci, que son procesos en defensa del derecho de acceso a la información pública, llegaron en su mayoría hasta el Tribunal Constitucional.

### **b) Participación del Tribunal Constitucional a lo largo del tiempo**

La carga de los procesos de hábeas data se encuentra en crecimiento, de ahí la importancia de conocer la participación del Tribunal Constitucional durante los años analizados.

Por ello, si se distingue entre los procesos de hábeas data por el año en que se iniciaron y se analiza, en función a esta variable, cuál ha sido la instancia judicial en la que han concluido, se obtienen los siguientes gráficos.

**Gráfico N° 30**  
**Participación del Tribunal Constitucional como instancia final**  
**en los procesos de hábeas data por protección del derecho de**  
**autodeterminación informativa y por protección del derecho de acceso**  
**a la información pública**



Fuente: Revisión de sentencias de procesos de hábeas data publicadas en el diario oficial *El Peruano* y en la página web del Tribunal Constitucional (enero de 2007 a marzo de 2013).

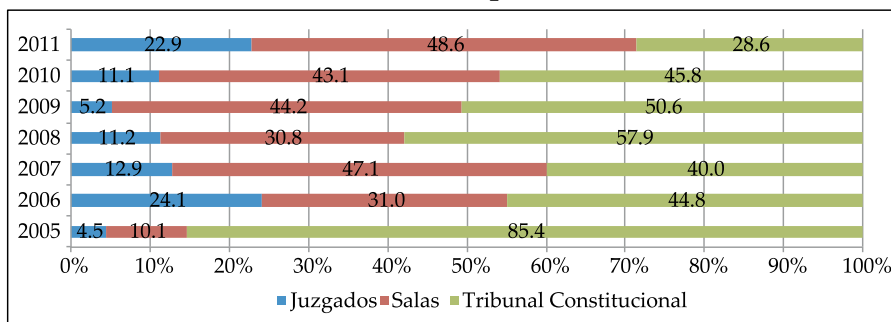
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Como puede verse, el porcentaje de participación del Tribunal Constitucional como última instancia muestra una leve reducción.

Durante los últimos años, los hábeas data informativo y hábeas data por protección del derecho de acceso a la información pública, llegan menos al Tribunal y terminan en sala superior.

De igual modo, si se toma en consideración únicamente los procesos de hábeas data para la defensa del derecho de acceso a la información por año de inicio, se tiene que aproximadamente entre 3 y 4 procesos de este tipo, concluyen en el Tribunal Constitucional.

**Gráfico N° 31**  
**Participación del Tribunales Constitucional como instancia final en los procesos de hábeas data por protección del derecho de acceso a la información pública**



Fuente: Revisión de sentencias de procesos de hábeas data publicadas en el diario oficial *El Peruano* y en la página web del Tribunal Constitucional (enero de 2007 a marzo de 2013).

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

En ese sentido, el porcentaje de procesos que concluyen en las salas superiores aumenta alrededor del 40%.

También en este caso puede afirmarse que los procesos de este tipo que se han iniciado durante los últimos años tienden a disminuir rumbo a la máxima instancia final, aunque todavía siguen representando un porcentaje importante de los procesos iniciados por la ciudadanía.

Esta disminución de la participación del Tribunal Constitucional puede explicarse por el aumento del porcentaje de las sentencias de vista que declaran fundadas las demandas y la reducción del porcentaje de las que declaran improcedencias. Ello tiene directa relación con el comportamiento de las salas superiores, pero también con el comportamiento de los demandantes.

En efecto, como se analizó anteriormente, el porcentaje de sentencias de vista que declaran fundada la demanda han aumentado y las que la declaran improcedente se han reducido, con lo cual ha aumentado el porcentaje de casos en los que para el demandante ya no es necesario llegar a la instancia constitucional.

Al mismo tiempo, otros datos que se presentan de manera conjunta explican esta menor participación del Tribunal Constitucional como instancia final.

Si bien la emisión de sentencias infundadas habría aumentado ligeramente, la tasa de impugnación de estas ha tendido a reducirse en los últimos años. Esta renuncia del demandante a llegar a la máxima instancia puede deberse a varios factores, entre ellos, el tiempo, que estaría representado un desincentivo para ello.

En estricto, no puede considerarse negativo que el Tribunal Constitucional reduzca su participación en las sentencias finales de hábeas data y que la mayoría de estas concluyan en sala superior. Sin embargo, para que esta reducción en su participación no resulte contraproducente, se hace necesario y urgente que sus aportes en criterios jurisprudenciales sirvan de parámetro para las instancias inferiores y para los propios ciudadanos en el adecuado ejercicio y respeto del derecho de acceso a la información pública.

### **c) Principales aportes de la participación del Tribunal Constitucional**

De la revisión de las sentencias que llegaron a esta instancia puede advertirse que, en su etapa inicial, las resoluciones del Tribunal Constitucional tuvieron un carácter fundacional, en tanto que sus resoluciones se ocuparon de perfilar el contenido del derecho fundamental de acceso a la información pública, además de resaltar su especial relevancia para un sistema democrático.

Posteriormente, en lo que puede considerarse una segunda etapa, el Tribunal Constitucional se enfrentó a una gran mayoría de casos, una vez que creció la demanda, relacionados con temas formales, y por ello, 3 de cada 10 de sus fallos se remitieron a estos temas, tales como el pago de la tasa por costos de reproducción (15 casos), el adecuado cumplimiento del requerimiento previo o la solicitud de acceso (18 casos), el deber de remisión de la solicitud (21 casos), la necesidad de que la información sea

precisa (7 casos), además de enfrentar casos con cuestiones procesales (18 casos) y de sustracción de materia (10 casos).

Al mismo tiempo, salvo pocas excepciones, cuando en sus sentencias el Tribunal Constitucional se pronuncia sobre temas de fondo, relacionados al derecho fundamental de acceso a la información pública o a las excepciones a este, parece haber adoptado una técnica que versa en el análisis individual de los casos, donde resuelve sin establecer criterios que puedan aplicarse a otros casos similares.

No se puede negar que el Tribunal haya emitido sentencias relevantes sobre diferentes temas. Sin embargo, llama la atención la falta de desarrollo de criterios jurisprudenciales que puedan ser utilizados con mayor provecho por instancias judiciales y ciudadanos.

Como ejemplo de estos pronunciamientos, que pueden denominarse casuísticos, puede citarse la reciente sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 3065-2012-HD, que declara infundada una demanda en la que se solicitó información obrante en un expediente judicial por considerar que la solicitud afecta la intimidad de los involucrados en el proceso, sin precisar qué aspectos de la intimidad se verían afectados, ni cuáles son las razones que demostrarían tal afectación.

## CONCLUSIONES

1. La Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, constituyó un paso importante para garantizar el derecho fundamental de acceso a la información y asegurar el principio de máxima divulgación. Esta Ley estableció un modelo institucional de garantía que lleva diez años de funcionamiento.

En el presente informe defensorial se supervisaron tres aspectos claves de dicho modelo: la situación de los funcionarios responsables de entregar y publicar información, las quejas presentadas por la ciudadanía ante la Defensoría del Pueblo y la tutela del derecho fundamental a través del proceso constitucional de habeas data.

La información obtenida sobre el funcionamiento del modelo afianza nuestra convicción de que es necesario que el Estado peruano cuente con un órgano garante y especializado que concentre las acciones de promoción, capacitación, asesoría, fiscalización y sanción y, sobre todo, que actúe —en forma externa a las entidades públicas— cuando las personas consideren que su solicitud de información no ha sido atendida de conformidad con las normas de transparencia y acceso a la información pública.

### **CAPITULO 1: SUPERVISIÓN A LOS FUNCIONARIOS RESPONSABLES DE ATENDER LAS SOLICITUDES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y DE ADMINISTRAR LOS PORTALES DE TRANSPARENCIA ESTÁNDAR**

2. Se ha constatado que un número importante de estos funcionarios no cuenta con las condiciones mínimas apropiadas para atender efectivamente las solicitudes de acceso a la información pública y administrar e implementar los Portales de Transparencia Estándar.

#### **Sobre el Funcionario Responsable de Acceso a la Información (FRAI)**

3. Un número importante de FRAI de ministerios no cuenta con estabilidad laboral para el ejercicio de sus funciones. En efecto, 9 de 19 FRAI (47%) se encuentran vinculados contractualmente por el régimen CAS, a diferencia de los FRAI de las municipalidades

distritales de Lima Metropolitana, donde 37 de los 41 FRAI (90%) se rigen por el Decreto Legislativo N° 276.

4. Los FRAI de ministerios y los FRAI de las municipalidades distritales de Lima Metropolitana no se dedican, a exclusividad, a sus funciones en esta materia. En los ministerios, 17 de 19 FRAI (89%) realizan funciones adicionales a la atención de solicitudes de acceso a la información pública. En el caso de las municipalidades supervisadas, la totalidad de los funcionarios entrevistados indica lo mismo.
5. Tanto los FRAI de ministerios como de las municipalidades distritales de Lima Metropolitana tienen diversa experiencia en transparencia y acceso a la información pública, es decir, si bien existen FRAI con amplia experiencia, también hay otros que se encuentran recién en un proceso de aprendizaje de la función. Así, un número significativo de FRAI de ministerios (9, es decir, el 47%) indica tener una experiencia superior a 4 años, en tanto que 8, el 42%, no superan los 3 años.

En el caso de las municipalidades distritales de Lima Metropolitana, la mayoría de los 41 FRAI (21, el 51%) tiene una experiencia superior a 4 años. Por otro lado 19, el 44%, de estos funcionarios no superan los 3 años.

6. A pesar de la importancia que tiene la capacitación para el cabal cumplimiento de las obligaciones, resulta preocupante que un porcentaje significativo de los FRAI entrevistados indique no haber recibido capacitación en transparencia y acceso a la información pública. En esta situación se encuentran 7 (37%) FRAI de ministerios y 17 (42%) de las municipalidades distritales de Lima Metropolitana.
7. La mayoría de capacitaciones que reciben los FRAI de ministerios y de las municipalidades supervisadas versan sobre los aspectos generales de las normas de transparencia y acceso a la información pública. Además, existen FRAI que no han sido capacitados en temas claves para la garantía del derecho, tales como el régimen de excepciones, la responsabilidad y las sanciones; así como el tema de los archivos públicos.

En el ámbito de los ministerios, 10 de los 19 FRAI, es decir, el 53%, manifiestan que las capacitaciones se enfocaron principalmente en la normativa de transparencia y acceso a la información pública; 8



FRAI (el 42%) indican que fueron capacitados en el procedimiento de atención de solicitudes; 7 (el 37%), en el régimen de excepciones, responsabilidad y sanciones, y solo 6 (32%) en materia de archivos.

A su turno, la mayoría de FRAI de las municipalidades supervisadas ha sido capacitado en la normativa de transparencia y acceso a la información pública, 21 de los 41 FRAI (51%) da cuenta de ello. En menor medida, 16 FRAI (39%) fueron capacitados en el procedimiento de atención de solicitudes y las excepciones establecidas en el TUO de la Ley, 15 FRAI (36%) en el régimen de responsabilidad y sanciones y solo 10 FRAI (24%) en el tema de archivos.

8. El FRAI requiere de conocimientos especializados y el desarrollo de herramientas técnicas para el adecuado cumplimiento de sus obligaciones. En la supervisión se ha identificado que los FRAI de ministerios y los de las municipalidades distritales de Lima Metropolitana reciben escasa asesoría técnica. Así, solo 3 de 19 FRAI de ministerios (16%) afirmaron haber recibido este tipo de asesoría y en las municipalidades distritales de Lima Metropolitana únicamente 2 de 41 funcionarios (5%) se pronunciaron en igual sentido.
9. Para responder las solicitudes de acceso de forma efectiva y rápida es indispensable que los FRAI cuenten con el personal de apoyo suficiente. La supervisión concluye que casi todos los FRAI trabajan con este tipo de personal y que existe un sector importante de estos funcionarios que requiere de mayor cooperación. Las entrevistas realizadas evidencian que cerca de la totalidad de FRAI de ministerios (17 de 19, es decir, el 90%) cuentan con personal de apoyo para el ejercicio de sus funciones y únicamente 6 de 19 FRAI (32%) afirman que requieren más personal.

De otro lado, 40 de los 41 FRAI de las municipalidades distritales de Lima Metropolitana (98%) refieren que cuentan con personal de apoyo, mientras que 19 FRAI (46%) plantean la necesidad de contar con mayor personal.

10. El FRAI requiere de herramientas tecnológicas para el adecuado cumplimiento de sus obligaciones. Un número importante de FRAI, 6 de 19 (32%) de ministerios y 21 de 41 (51%) de municipalidades distritales de Lima Metropolitana, no cuentan con este tipo de

herramientas para gestionar y organizar el registro de solicitudes de acceso a la información de cada entidad pública.

11. Otro aspecto clave para responder las solicitudes de acceso a la información es el diseño normativo de un procedimiento interno de atención de las solicitudes. Este procedimiento permite además monitorear el cumplimiento de las obligaciones en la materia por parte de los funcionarios responsables y poseedores de la información.

La supervisión arroja que la tercera parte de ministerios, es decir, 6 de 19 (32%), no cuenta con normativa interna de este tipo, cifra que se incrementa en el caso de las municipalidades distritales de Lima Metropolitana, donde 25 de 41 FRAI (66%) confirmaron esta carencia.

12. Las entidades públicas carecen de mecanismos de clasificación de la información que favorezcan la respuesta rápida de las solicitudes, garanticen el principio de máxima divulgación y la adecuada aplicación de las excepciones establecidas legalmente.

Durante las entrevistas realizadas, 12 de 19 (63%) FRAI de ministerios indicaron que carecen de un registro de información clasificada. Esta cifra se eleva notoriamente en los FRAI de las municipalidades distritales de Lima Metropolitana, pues 35 de 41 FRAI (85%) señalaron que no cuentan con este instrumento de clasificación de la información.

13. En cuanto a la impugnaciones al interior de las entidades obligadas, cabe destacar tres aspectos: no se cuenta con un procedimiento interno de impugnación, existe dispersión y falta de claridad sobre el órgano que resuelve las impugnaciones y, frente a ello, no se generan los incentivos adecuados para que las personas manifiesten a la propia entidad su desacuerdo sobre la negativa a entregar la información.

Un número importante de entidades supervisadas no cuentan con un procedimiento interno para cuestionar la negativa de acceso a la información pública. Tenemos que 8 de 19 FRAI de ministerios (42%) y 22 de 41 (54%) de las municipalidades distritales de Lima Metropolitana manifestaron que no han establecido un procedimiento de estas características para resolver las impugnaciones por denegación de información pública

Además, la supervisión evidencia la dispersión y la falta de claridad sobre el órgano que resuelve las impugnaciones:

- Los FRAI de ministerios mencionan como encargados de esta función a la Secretaría General, al Ministro, la Oficina de Atención al Ciudadano, la Oficina de Control Interno, la Oficina de Asesoría Jurídica, al área que recibe la solicitud, al Viceministro, entre otros.
- Por su parte, los FRAI de las municipalidades distritales de Lima Metropolitana refieren que esta función le corresponde al Alcalde, a la Gerencia Municipal, a la Secretaría General, a la Oficina de Asesoría Jurídica, entre otros.

En ese contexto, es comprensible que los mecanismos de impugnación interna no sean utilizados intensamente por la ciudadanía. Tal es así que más de la mitad de los FRAI indicaron que no han recibido impugnaciones por la negativa a entregar información pública. Así lo expresaron 10 de 19 FRAI de ministerios (53%) y 25 de 41 FRAI de las municipalidades distritales de Lima Metropolitana (61%).

14. En cuanto a las labores de fiscalización y sanción, la supervisión evidencia:

Primero, que existe dispersión y falta de claridad sobre el órgano que realiza las labores de fiscalización:

Los FRAI de ministerios mencionan como encargados de esta función a la Presidencia del Consejo de Ministros, a la Oficina de Control Interno, la Secretaría de Gestión Pública, la Defensoría del Pueblo, al Consejo de la Prensa Peruana, a Ciudadanos al Día, la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática, entre otros,

Los FRAI de las municipalidades distritales de Lima Metropolitana refieren que esta función le corresponde a la Presidencia del Consejo de Ministros, la Defensoría del Pueblo, la Oficina de Control Interno, la Secretaría de Gestión Pública, la Contraloría General de la República, la Secretaría General de la municipalidad, el Consejo para la Prensa Peruana, entre otros.

Segundo, en estos diez años de vigencia del TUO de la Ley, la Defensoría del Pueblo ha detectado un conjunto de incumplimientos reiterados a las normas de la materia que son susceptibles de la imposición de una sanción disciplinaria.

Asimismo, cabe remarcar que todo funcionario que intencionalmente niegue u obstruya el acceso a la información violando las reglas establecidas por la Constitución, el TUO de la Ley de Transparencia y su Reglamento debe estar sujeto a sanción.

A pesar de ello los FRAI entrevistados indicaron que no se ha sancionado a funcionarios públicos por el incumplimiento de las obligaciones de transparencia y acceso a la información pública.

En efecto, la totalidad los FRAI de ministerios indicaron que no se han impuesto sanciones por el incumplimiento de las obligaciones en la materia. A su vez, solo un FRAI (2%) de las municipalidades supervisadas mencionó que se ha utilizado esta medida sobre un funcionario de su entidad.

### **Sobre el Responsable del Portal de Transparencia Estándar (RPT)**

15. Existe dispersión y falta de claridad sobre la unidad orgánica u oficina que albergue al RPT:
  - Los RPT de ministerios señalaron que forman parte de la Oficina de Tecnologías de la Información, la Secretaría General de la entidad, la Oficina de Administración de la entidad, de la Oficina de Comunicación, la Oficina General de Estadística, la Oficina de Acceso, la Oficina de Asesoría jurídica.
  - Los RPT de las municipalidades distritales de Lima Metropolitana manifestaron que se ubican en la Gerencia Municipal, la Gerencia de Planeamiento y Presupuesto, la Oficina de Tecnologías de la Información, la Secretaría General, la Oficina de Administración, entre otras.
16. Al igual que en los FRAI de ministerios, un número importante de RPT no cuentan con la estabilidad laboral necesaria para el ejercicio de sus funciones. En efecto, 13 de 19 (68%) RPT de ministerios señalan que están contratados bajo el régimen CAS, a diferencia de

las municipalidades distritales de Lima Metropolitana, debido a que 31 de 43 (74%) de los RPT se encuentran vinculados contractualmente por el Decreto Legislativo N° 276.

17. Los RTP de ministerios y los RPT de las municipalidades distritales de Lima Metropolitana no se dedican a exclusividad a cumplir con sus obligaciones en la materia. En efecto, 17 de los 19 RPT (89%) de ministerios realizan funciones adicionales. En el caso de las municipalidades supervisadas, la totalidad de los funcionarios entrevistados indica lo mismo.
18. La mayoría de los RPT entrevistados se encuentra en un periodo de consolidación y de adquisición de experiencia en transparencia y acceso a la información pública.

Así, un número significativo de FRAI de ministerios (11, es decir, el 58%) no superan los 3 años de experiencia. El resto de funcionarios (8, es decir el 42%) indica que es superior a 4 años.

Por otro lado, la mayoría de RPT de las municipalidades distritales de Lima Metropolitana (28, es decir, el 65%) no superan los 3 años de experiencia. Cabe precisar que un tercio de los RPT (14, es decir, el 33%) tiene experiencia superior a 4 años. Sobre un RPT no se tiene información.

19. A pesar de la importancia que tiene la capacitación para contribuir al cumplimiento de las obligaciones resulta preocupante que un porcentaje significativo de RPT entrevistados indiquen no haber recibido capacitación en transparencia y acceso a la información pública. De ello dan cuenta 7 de 19 RPT (37%), mientras que 22 de 43 RPT (51%) de las municipalidades supervisadas manifiestan lo mismo.
20. La mayoría de capacitaciones que reciben los RPT de ministerios y de las municipalidades supervisadas se enfocaron en la normativa de portales de transparencia y en los módulos de administración de portales. Además, destaca el hecho de que existen RPT que no han sido capacitados en temas fundamentales para el ejercicio de su cargo, tales como procedimiento de publicación de la información y el régimen de responsabilidades y sanciones.

En el caso de los ministerios, 9 de 19 RPT (47%) manifiestan que las capacitaciones se enfocaron principalmente en la normativa de portales de transparencia y en los módulos de administración de portales. En menor medida, 6 RPT (32%) refieren haber sido capacitados en el procedimiento de publicación de información y tan solo 3 RPT (16%) en el régimen de responsabilidades y sanciones.

Por otro lado, un tercio de los RPT de municipalidades ha sido capacitado en la normativa de portales de transparencia, 15 de 43 RPT (35%) da cuenta de ello. En menor medida, 12 RPT (28%) recibieron capacitación sobre el procedimiento de publicación de la información y en los módulos de administración de portales, y solo 5 RPT (12%) en el régimen de responsabilidades y sanciones.

21. La asesoría técnica en asuntos complejos y especializados es un recurso utilizado por la mayoría de ministerios. En efecto, 12 de 19 RPT (63%) afirmaron haber recibido este tipo de asesoría. En cambio, únicamente 9 de 43 RPT de municipalidades distritales de Lima Metropolitana (21%) se pronunciaron de la misma manera.
22. Una adecuación administración del Portal de Transparencia Estándar requiere de colaboradores. La supervisión constata que la mayoría de los RPT trabaja con este tipo de personal, existiendo una demanda adicional de apoyo por parte de un sector importante de los RPT. La mayoría de los RPT de ministerios, 16 de 19 RPT (84%), refieren que cuentan con el personal de apoyo para el ejercicio de sus funciones. Mientras que 4 de 19 (21%) afirman requerir más personal.

De otro lado, 34 de 43 RPT de las municipalidades supervisadas (79%) manifestaron que sí disponen de dicho personal, aunque 20 (47%) plantean la necesidad de contar con un mayor número.

23. Un elemento indispensable para cumplir adecuadamente con las obligaciones de transparencia activa es el establecimiento de un procedimiento interno de publicación de la información en el Portal de Transparencia Estándar.

La supervisión constata que más de la tercera parte de los RPT de ministerios, es decir, 6 de 19 (32%) indican que sus entidades no cuentan con una normativa interna que regule el procedimiento de publicación de la información en los Portales de Transparencia

Estándar de dichas entidades. Esta cifra se incrementa en el caso de los RPT de las municipalidades distritales de Lima Metropolitana, pues 32 de los 43 RPT (74%) se pronunciaron en sentido similar.

24. Sobre las labores de fiscalización y sanción por el incumplimiento de las obligaciones de transparencia activa se puede concluir lo siguiente:

Primero, existe dispersión y falta de claridad sobre quién es el órgano idóneo para realizar las labores de fiscalización:

- Los RPT de ministerios mencionan como encargados de esta función al Consejo de la Prensa Peruana, la Presidencia del Consejo de Ministros, la Defensoría del Pueblo, la Secretaría de Gestión Pública, la Oficina de Control Interno, a Ciudadanos al Día, entre otros.
- Los RPT de las municipalidades distritales de Lima Metropolitana refieren que esta función le corresponde a la Oficina de Control Interno, la Presidencia del Consejo de Ministros, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, al Consejo de la Prensa Peruana, la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informático, al Ministerio de Economía y Finanzas, entre otros.

Segundo, una mínima parte de los RPT entrevistados indican que se ha sancionado a funcionarios por el incumplimiento de las disposiciones en materia de portales de transparencia. En efecto, solo 1 de 19 RPT de ministerios y 2 de 43 de las municipalidades distritales de Lima Metropolitana afirmaron conocer de la imposición de medidas disciplinarias en sus entidades.

## **CAPITULO 2: EJERCICIO CIUDADANO DEL DERECHO FUNDAMENTAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA A PARTIR DE LAS QUEJAS DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO**

26. De las 6,714 quejas a nivel nacional que ha recibido la Defensoría del Pueblo en 10 años de vigencia de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información(a un promedio anual de 671 quejas), el 97% han sido presentadas por vulneración del derecho fundamental de acceso a

la información y solo un 3% por afectación de las obligaciones de transparencia activa.

Las regiones en las que se presentaron más quejas son Lima (1216), Junín (754) y Ancash (732). Teniendo en cuenta el número de quejas por cada 100 mil habitantes, Moquegua (99), Tumbes (98) y Tacna (74), fueron las de mayor número.

27. Las municipalidades distritales y provinciales son las entidades públicas más quejadas durante la década objeto de supervisión (54.6%). Ello se advierte de las 2,672 quejas recibidas contra las municipalidades distritales (39.8%) y 994 quejas dirigidas a las municipalidades provinciales (14.8%). Le siguen las entidades de los sectores de educación con 1,167 quejas (17.4%) y salud con 417 (6.2%), así como a los gobiernos regionales con 323 (4.8%).
28. La mayoría de quejas por transparencia y acceso a la información pública han sido presentadas por personas naturales (78%), de los cuales 8 de cada 10 fueron hombres (77%). Esta predominancia masculina se reitera en cada una de las regiones del país.
29. En aquellos lugares donde las personas carecen de un mayor número de condiciones de vida básicas (servicios de agua, luz, desagüe, analfabetismo femenino, desnutrición y el índice de desarrollo humano), menor ha sido la cantidad de quejas por transparencia y acceso a la información pública presentadas en la Defensoría del Pueblo.
30. Del análisis de las quejas declaradas fundadas por la Defensoría del Pueblo se advierte:

Primero, cerca de la totalidad de las personas utilizaron el medio escrito para solicitar información pública (98.6%). De esta cifra, únicamente el 21% de los casos utilizó el formato de solicitud de acceso información pública establecido por el Reglamento de la Ley.

Segundo, los tres principales rubros de información que las personas solicitan, son aquellos que las entidades públicas, por mandato de la Ley, deben publicar en sus Portales de Transparencia Estándar. En efecto, de las quejas declaradas fundadas se constató que las solicitudes estaban dirigidas a obtener información presupuestal



(32%), información sobre adquisiciones de bienes y servicios (28%), así como resoluciones, ordenanzas y otros documentos emitidos por las entidades (21%).

32. El análisis efectuado sobre las quejas permite constatar la persistencia de actos vulneratorios del derecho fundamental de acceso a la información asociados, principalmente, a la inobservancia del plazo legal para la entrega, la exigencia de cobros ilegales o arbitrarios, así como la negativa a divulgar información sustentada en la aplicación de excepciones no previstas en la Ley o por su inadecuada interpretación. Así tenemos:
- Del total de quejas fundadas, en 6 de cada 10 casos, las entidades obligadas nunca se comunicaron con el solicitante. Y cuando lo hicieron, la comunicación se realizó luego de 60 días calendario, en promedio.
  - El primer hecho vulneratorio está referido al incumplimiento del plazo para entregar la información, que representa el 60% del total de las quejas recibidas (4,033).
  - El segundo hecho vulneratorio más recurrente es el establecimiento de costos ilegales o arbitrarios, representando el 9% de las quejas a nivel nacional (602), pese a la reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el tema.
  - Otros hechos vulneratorios más frecuentes están relacionados con la negativa a entregar información por aplicación de excepciones no contempladas en la Ley (5.5%) y por la inadecuada interpretación de los supuestos de excepción (4%). En este último supuesto, en el 50% de las quejas fundadas, las entidades consideraron que la información era confidencial (artículo 17 de la Ley).
33. De las quejas por transparencia y acceso a la información pública fundadas también se advirtió que los derechos afectados por la negativa a la entrega de información fueron el derecho a la participación ciudadana (36%), el derecho al debido procedimiento (17%) y el derecho al trabajo (7%).

### **CAPÍTULO III: EL PROCESO DE HÁBEAS DATA COMO MECANISMO DE TUTELA JUDICIAL DEL DERECHO FUNDAMENTAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA**

34. De las 841 sentencias de hábeas data revisadas (correspondientes al periodo enero 2007—marzo 2013) la mayoría de demandas fueron presentadas por la vulneración del derecho de acceso a la información pública (hábeas data impuro), lo que ocurrió en un 67% de casos (584). Un 30% (257 casos) se planteó por la lesión del derecho de autodeterminación informativa en la modalidad de acceso a la información personal en posesión de terceros (hábeas data informativo).

La Defensoría del Pueblo ha podido advertir sobre la protección del derecho de acceso a la información (hábeas data impuro) lo siguiente:

- En 7 de cada 10 casos, es decir, 423 (75%) la información requerida se encontraba bajo el ámbito de protección del derecho de acceso y por lo tanto debía ser entregada.
  - En 88 casos (16%) se evidenció una duda razonable acerca de si cabía o no la divulgación de la información solicitada.
  - Únicamente en 10 casos (2%) se solicitó información vinculada al régimen jurídico de excepciones.
  - Solo en 41 casos (7%) la información solicitada no guardaba una relación directa con el ámbito de protección de este derecho fundamental.
35. Lima (35%) y Lambayeque (27%) fueron los distritos judiciales donde se plantearon más demandas. El 38% restante se encuentra distribuido, principalmente, en los distritos judiciales de Junín, Ayacucho y Huaura.
36. En cuanto a la parte demandante en los procesos de hábeas data:
- En el 97% de procesos (9 de cada 10), las demandas fueron presentadas por personas naturales y en solo un 3% por personas jurídicas.

- En 7 de cada 10 casos el derecho de acceso a la información fue ejercido por varones y en 1 de cada 4 casos, por mujeres.

37. Sobre las entidades demandadas en los procesos de hábeas data:

- En 9 de cada 10 procesos (89.3%), se demandó a entidades de la administración pública y en el 10.7%, a entidades privadas que prestan servicios públicos.
- Atendiendo al grupo al que pertenecen, las entidades más demandadas fueron los ministerios y los gobiernos locales. En el primer supuesto se tienen 465 casos (55.3%), le siguen los gobiernos locales con 117 casos (13.9%), las entidades prestadoras de servicios públicos con 49 casos (5.8%) y el Poder Judicial con 46 casos (5.5%).
- En función al Sector al que pertenecen, los sectores más demandados fueron el previsional y trabajo. Así, las entidades previsionales con 244 casos (29%) –básicamente por la actuación de la Oficina de Normalización Previsional (ONP)–, el sector trabajo con 185 casos (22%) –por las demandas contra el Ministerio del Trabajo–, el sector de las municipalidades distritales con 78 casos (9.3%) y el sector justicia con 76 casos (9%).
- La ONP y el Ministerio de Trabajo son las entidades obligadas que concentran la mayor cantidad de demandas de hábeas data (51%, 491 casos). En estos procesos el Tribunal Constitucional estableció como parámetros jurídicos: a) la obligación de las entidades de asegurar la posesión de la información, teniendo el deber de conservarla de acuerdo con sus funciones, b) la necesidad de imponer el pago de costas al Estado, c) la obligación de entregar la información en el estado en que se encuentre, y d) que el derecho de acceso a la información pública no comprende la entrega de la información que no se haya producido.

38. De las resoluciones de hábeas data revisadas se ha identificado que el tipo de información más solicitada es la siguiente: listas de extrabajadores incluidos en el Registro Nacional de Trabajadores Cesados Irregularmente (Rntci), procesos de selección y evaluación de los funcionarios y servidores públicos y su régimen laboral, uso

y disposición de los recursos públicos, así como información sobre expedientes judiciales.

- En los hábeas data sobre información de las listas de los ex trabajadores, 3 de cada 10 demandas fueron dirigidas contra el Ministerio del Trabajo. En estos casos, los demandantes acudieron al sistema judicial sin recibir previamente una respuesta a su solicitud de información, por lo que desconocían que la información solicitada no existía o no había sido generada. Este argumento fue presentado y defendido por el Ministerio del Trabajo en el proceso judicial.
- En los 65 procesos de hábeas data sobre información acerca del manejo de los recursos públicos, los gobiernos locales fueron los más demandados (44 casos). Aquí se solicitó información que sustenta la ejecución del gasto o la contratación de bienes o servicios.
- En los 59 procesos de hábeas data sobre información correspondiente al régimen laboral de los funcionarios y servidores públicos, las entidades más demandadas fueron los gobiernos locales (19), los ministerios (12) y la Policía Nacional del Perú (9).
- En los 47 procesos de hábeas data sobre información acerca de la selección y evaluación de personal, las entidades más demandadas fueron los ministerios (12), los gobiernos regionales (9) y el Poder Judicial (7).

39. Conducta de la parte demandante en el proceso de hábeas data:

La supervisión evidencia que 9 de cada 10 sentencias adversas emitidas a nivel de los juzgados fueron impugnadas por los demandantes. Ello demuestra el persistente interés por defensa del derecho de acceso a la información pública.

40. Conducta de la entidad obligada en el proceso de hábeas data:

Un primer aspecto está referido a los argumentos más utilizados por las entidades públicas demandadas para negar información. Esto son: 1) el silencio, 2) la no posesión o inexistencia de la información,

3) la aplicación de excepciones no previstas en la Ley, y 4) el incumplimiento de los requisitos de la solicitud de información.

- El argumento del silencio es el recurso más usado (37% de las veces). Esta situación resulta preocupante, pues supone un evidente incumplimiento de obligaciones en esta materia.

Las entidades que más recurren al silencio son los ministerios (37%, 80 casos), los gobiernos locales (19%, 40 casos) y las entidades del Poder Judicial (13%, 27 casos).

- El segundo argumento es el referido a la inexistencia o no posesión de la información (24% de las veces) y son los ministerios los que sustentan la negativa en mayor medida (69.9%, 100 casos). El Ministerio del Trabajo utilizó este argumento en 93 casos.
- El tercer tipo de argumento es el referido a la aplicación del régimen de excepciones previsto en la Ley (11% de las veces). Nuevamente son los ministerios las entidades que recurren a este argumento (37.5%, 24 casos).
- El incumplimiento de los requisitos de la solicitud de información es el cuarto argumento utilizado (10% de las veces) y son los gobiernos locales los que lo utilizan en mayor medida (50%, 30 casos).

Un segundo aspecto de especial trascendencia es que 8 de cada 10 sentencias emitidas en primera instancia fueron impugnadas por las entidades públicas demandadas, a pesar de que guardaron silencio en dicha instancia.

#### 41. Oportunidad de la tutela judicial del derecho de acceso a la información pública

Una situación que afecta gravemente el derecho a la tutela judicial efectiva y, por ende, el derecho a acceder a información pública de manera oportuna, es la excesiva duración de los procesos de hábeas data, tanto en el Poder Judicial como en el Tribunal Constitucional. Así, los procesos duran entre 6 y 12 meses a nivel de juzgados, entre 12 y 18 meses, a nivel de salas superiores y, en promedio, de 25 meses en el Tribunal Constitucional.

42. Eficacia de la tutela judicial del derecho de acceso a la información pública

Del análisis de las 584 resoluciones de hábeas data se ha podido constatar que

- Los jueces de primera instancia ampararon 246 demandas de hábeas data (50%), declarándolas fundadas o fundadas en parte. Declararon infundados 96 casos (17%), e improcedentes, 185 (33%).
- Los Jueces superiores ampararon 154 demandas de hábeas data (31%), declararon infundados 77 casos (15%), e improcedentes, 265 (52%).
- A nivel del Tribunal Constitucional se ampararon 167 demandas (48%), se declararon infundadas 36 (11%), e improcedentes, 83 (26%). Asimismo, resuelve 4 de cada 10 procesos como instancia final.

43. En la medida que las salas superiores son los órganos jurisdiccionales que más han declarado la improcedencia de las demandas, el análisis revela que las razones que sustentaron una decisión en ese sentido fueron las siguientes:

- La solicitud de acceso o la demanda de hábeas data no fue dirigida al funcionario responsable de acceso a la información (87 casos, 36%).
- No se verificó que la solicitud de acceso haya sido efectivamente presentada ante la entidad obligada, o que se haya cumplido con las formalidades establecidas en el Reglamento de la Ley (33 casos, 13.8%).
- Prescripción, falta de legitimidad para obrar del demandante, entre otras razones procesales (27 casos, 11.3%).

Cabe señalar que en la justificación de las improcedencias las salas superiores no han tomado en cuenta la obligación de reconducción de la solicitud de información que tienen las entidades públicas, así como la naturaleza fundamental del derecho de acceso a la información.

## RECOMENDACIONES

**A LAS MÁXIMAS AUTORIDADES DE LOS MINISTERIOS Y DE LAS MUNICIPALIDADES DISTRITALES DE LIMA METROPOLITANA SUPERVISADAS, se les RECOMIENDA:**

1. **ADOPTAR** las medidas necesarias para que los funcionarios responsables de acceso a la información y del Portal de Transparencia Estándar gocen de estabilidad laboral y se dediquen exclusivamente a las funciones propias de su cargo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3° del TUO de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y el artículo 3° de su Reglamento, Decreto Supremo N° 072-2003-PCM, modificado por el Decreto Supremo N° 070-2013-PCM (en adelante el Reglamento de la Ley).
2. **ADOPTAR** las medidas necesarias para que los funcionarios responsables de acceso a la información y del Portal de Transparencia Estándar cuenten o desarrollen una amplia experiencia en materia de transparencia y acceso a la información pública, de acuerdo con el artículo 3° del TUO de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y el literal d.2) del artículo 3° del Reglamento de la ley.
3. **IMPLEMENTAR** actividades permanentes de capacitación para los funcionarios responsables de acceso a la información, con especial énfasis en el régimen jurídico de excepciones, de responsabilidades y sanciones por el incumplimiento de sus obligaciones, así como en el tema de archivos y conservación de la información, de acuerdo con el artículo 3° del TUO de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y el literal d.3) del artículo 3° del Reglamento de la Ley.
4. **IMPLEMENTAR** actividades permanentes de capacitación a los funcionarios responsables del Portal de Transparencia Estándar, con especial énfasis en los módulos sobre administración de portales, el procedimiento de publicación de información y el régimen de responsabilidades y sanciones, de acuerdo con el artículo 3° del TUO de la Ley N° 27806 y el literal d.3) del artículo 3° del Reglamento de la Ley.

5. **ADOPTAR** las medidas para que, progresivamente, los funcionarios responsables de acceso a la información y del Portal de Transparencia Estándar cuenten con asesoría técnica especializada, teniendo en cuenta las necesidades identificadas en el ejercicio de su labor y las posibilidades económicas de la entidad, de acuerdo con el artículo 3° del TUO de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y el literal a) del artículo 3° del Reglamento de la Ley.
6. **ADOPTAR** las medidas para que, progresivamente, los funcionarios responsables de acceso a la información y del Portal de Transparencia Estándar cuenten con personal de apoyo, atendiendo a sus requerimientos, a la carga de solicitudes de acceso a la información pública y a la información que deba ser publicada en los Portales de Transparencia de cada entidad, según corresponda, de acuerdo con el artículo 3° del TUO de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y el literal d.2) del artículo 3° del Reglamento de la Ley.
7. **IMPLEMENTAR** un registro de solicitudes de acceso a la información, de acuerdo con el artículo 3° del TUO de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y el literal d.4) del artículo 3° del Reglamento de la Ley.
8. **APROBAR** normas internas que regulen el procedimiento de atención de solicitudes de acceso a la información y la publicación de información en los Portales de Transparencia Estándar de cada entidad pública, de acuerdo con el artículo 3° del TUO de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y el literal a) del artículo 3 del Reglamento de la Ley.

**A LAS MÁXIMAS AUTORIDADES DE LOS MINISTERIOS Y DE LAS MUNICIPALIDADES DISTRITALES DE LIMA METROPOLITANA SUPERVISADAS, se les SUGIERE:**

9. **IMPLEMENTAR** un registro de información clasificada, con la finalidad de generar condiciones adecuadas para la respuesta de solicitudes de manera célere y garantizando el principio de máxima divulgación.



10. **ADOPTAR** las medidas necesarias para que los funcionarios responsables del Portal de Transparencia Estándar dependan de la máxima autoridad administrativa de la entidad, a fin de fortalecer las relaciones de coordinación y colaboración en la obtención de la información que deba ser publicada en dichos Portales.

**A LA MÁXIMA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA Y A LOS FUNCIONARIOS RESPONSABLES DE ATENDER LAS SOLICITUDES DE ACCESO DE LOS GOBIERNOS LOCALES, MINISTERIOS Y GOBIERNOS REGIONALES, se les RECOMIENDA:**

11. **ADOPTAR** las medidas que aseguren que toda solicitud de acceso a la información pública sea respondida por escrito, de acuerdo con el numeral 5) del artículo 2° de la Constitución Política, el artículo 5° del Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y a los Fundamentos N° 8 y 12 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 4912-2008-PHD/TC.
12. **ADOPTAR** las medidas que garanticen que la entrega de la información pública solicitada, cuando corresponda, se efectúe dentro del plazo legal de 7 días hábiles, de acuerdo con numeral 5) del artículo 2° de la Constitución Política y el literal b) del artículo 11° del TUO de la N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
13. **ADOPTAR** las medidas que garanticen que la tasa para acceder a la información pública solo incluya los gastos directamente vinculados con la reproducción de la información solicitada, de acuerdo con el numeral 5) del artículo 2° de la Constitución Política, el artículo 20° del TUO de la N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el artículo 13° del Reglamento de la Ley y la jurisprudencia reiterada del Tribunal Constitucional.
14. **ADOPTAR** las medidas que aseguren una adecuada interpretación y aplicación del régimen de excepciones establecidas por Ley, en la que se comunique por escrito al solicitante las razones que justifican la negativa total o parcial de la información, de acuerdo con los artículos 13° y 18° del TUO de la N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como el literal f) del artículo 5° del Reglamento de la Ley.

15. **ADOPTAR** las medidas que aseguren que la negativa por escrito a entregar información no se fundamentará en excepciones no previstas en el TUO de la Ley de transparencia y Acceso a la Información Pública, de acuerdo con los artículos 13° y 18° del TUO de la N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y el literal f) del artículo 5° del Reglamento de la Ley.

**A LA MÁXIMA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA Y A LOS FUNCIONARIOS RESPONSABLES DE ATENDER LAS SOLICITUDES DE ACCESO DE LOS GOBIERNOS LOCALES, MINISTERIOS Y GOBIERNOS REGIONALES, se les SUGIERE:**

16. **IMPLEMENTAR** medidas específicas para fomentar el acceso directo a la información en horarios de atención al público y la atención de solicitudes por medios electrónicos, de acuerdo con el artículo 12° del TUO de la N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y el artículo 12° del Reglamento de la Ley.
17. **ADOPTAR** las medidas que aseguren la publicación de información presupuestal, adquisición de bienes y servicios, normas y los principales actos de las entidades en los Portales de Transparencia Estándar, de acuerdo con el artículo 25° del TUO de la N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y el artículo 8° del Reglamento de la Ley.

**A LAS MÁXIMAS AUTORIDADES DE LOS SUJETOS OBLIGADOS A BRINDAR INFORMACIÓN PÚBLICA DE ACUERDO AL TUO DE LA LEY N° 27806, LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA se les RECOMIENDA:**

18. **IMPLEMENTAR** actividades periódicas de capacitación y de difusión de los parámetros jurídicos de la transparencia y el acceso a la información pública desarrollados por los tribunales internacionales y nacionales, los órganos del sistema interamericano de protección de derechos humanos, y las comisiones de información, con especial énfasis en:
  - Contenido, principios y procedimientos del acceso a la información pública

- Régimen de las excepciones al ejercicio del derecho y carga de la prueba
- Clasificación y desclasificación de la información.
- Sistema de archivos y conservación de la información.
- Régimen de las responsabilidades y sanciones de los sujetos obligados.
- Proceso de hábeas data y tutela de urgencia.

**AL PRESIDENTE DEL PODER JUDICIAL, AL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y A LOS PRESIDENTES DE LAS CORTES SUPERIORES DE JUSTICIA, se les RECOMIENDA:**

19. **ADOPTAR** las medidas necesarias para reducir la duración de los procesos de hábeas data, atendiendo a su naturaleza de mecanismo de tutela urgente del derecho fundamental de acceso a la información pública y a los principios de dirección judicial del proceso, intermediación y celeridad procesales previstos en el artículo III del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional.

**A LOS PRESIDENTES DE LAS CORTES SUPERIORES DE JUSTICIA, A LA DIRECCIÓN GENERAL DE LA ACADEMIA DE LA MAGISTRATURA Y AL DIRECTOR DEL CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES se les SUGIERE:**

20. **IMPLEMENTAR** actividades periódicas de capacitación y de difusión de los parámetros jurídicos de la transparencia y el acceso a la información pública desarrollados por los tribunales internacionales y nacionales, los órganos del sistema interamericano de protección de derechos humanos, y las Comisiones de Información, con especial énfasis en:
- Contenido, principios y procedimientos del acceso a la información pública
  - Régimen de las excepciones al ejercicio del derecho y carga de la prueba

- Clasificación y desclasificación de la información.
- Sistema de archivos y conservación de la información.
- Régimen de las responsabilidades y sanciones de los sujetos obligados.
- Proceso de hábeas data y tutela de urgencia.

**A LOS JUECES CONSTITUCIONALES se les SUGIERE:**

**21. TOMAR EN CUENTA**, al momento de resolver los procesos de hábeas data, que en un Estado democrático:

- Se debe priorizar el carácter fundamental del derecho de acceso a la información pública reconocido en el inciso 5 del artículo 2º de la Constitución Política, identificando alternativas que conduzcan a subsanar los defectos formales en el proceso de hábeas data.
- Toda la información generada o en poder del Estado es accesible a cualquier persona y que dicha posibilidad puede ser limitada excepcionalmente, de acuerdo con el régimen de excepciones que prevé la Constitución Política y que desarrolla el TUO de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- Toda solicitud de acceso a la información pública debe ser respondida por escrito y la omisión de respuesta constituye una vulneración a este derecho fundamental.
- La entrega de la información pública debe efectuarse dentro del plazo legal y puede hacerse uso de la prórroga solo cuando medien circunstancias que hagan inusualmente difícil reunir la información solicitada.
- Los funcionarios públicos tienen el deber de derivar o reconducir la solicitud de acceso a las oficinas o unidades competentes dentro de la entidad para que esta sea atendida.

- La tasa para acceder a la información pública debe incluir únicamente los gastos directamente vinculados con la reproducción de la información solicitada.
- La negativa por escrito a entregar información se debe fundamentar en el régimen de excepciones previsto en el TUO de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Este régimen exige que se comuniquen por escrito al solicitante las razones que justifican la negativa total o parcial de la información.
- La autoridad pública tiene la obligación de justificar, en cada caso, si la información solicitada se encuentra comprendida en una excepción prevista en la Ley y, además, si su divulgación genera un daño al derecho o al bien jurídico protegido por la excepción.
- Las formalidades previstas en el TUO de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y su Reglamento deben interpretarse en la forma más favorable a la admisión y atención de las solicitudes de acceso.

**A LOS JUECES CONSTITUCIONALES se les SUGIERE:**

22. **TENER EN CUENTA** que, en aplicación del numeral 2 del artículo 442° del Código Procesal Civil, el silencio, la respuesta evasiva o la negativa genérica de la entidad pública demandada en un proceso de hábeas data, puede ser apreciado por el Juez como reconocimiento de verdad de los hechos alegados en la demanda.

**A LA COMISIÓN MULTISECTORIAL DE NATURALEZA PERMANENTE PARA EL SEGUIMIENTO DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN DE GOBIERNO ABIERTO se le EXHORTA:**

23. **TENER EN CUENTA** las consideraciones desarrolladas en el presente informe, al momento de evaluar la creación de una institución autónoma y especializada que garantice la protección del derecho fundamental de acceso a la información pública.



# ANEXOS

## Anexo 1

### Estimación del Test de cambio estructural (Chow) para medir efecto de publicación de Informe Defensorial 96

Source	SS	df	MS	Number of obs = 35		
Model	26325.0612	6	4387.51021	F( 6, 28) = 19.71		
Residual	6232.48163	28	222.588629	Prob > F = 0.0000		
				R-squared = 0.8086		
				Adj R-squared = 0.7675		
Total	32557.5429	34	957.57479	Root MSE = 14.919		

qnoofi	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
qnoofi						
L1.	1.135733	.1479874	7.67	0.000	.8325947	1.438871
qofi						
--.	-1.961963	1.396982	-1.40	0.171	-4.823551	.8996247
L1.	-1.612332	1.849034	-0.87	0.391	-5.399906	2.175241
did95_qnoofi	-1.231474	.3108606	-3.96	0.000	-1.868243	-.5947048
did95_qofi	1.318384	2.899677	0.45	0.653	-4.621336	7.258103
did95	68.57203	24.13546	2.84	0.008	19.13278	118.0113
_cons	9.437369	5.656542	1.67	0.106	-2.149531	21.02427

### Prueba F

```
( 1)  did95 = 0
( 2)  did95_qnoofi = 0
( 3)  did95 = 0
( 4)  qofi = 0
      Constraint 3 dropped
```

```
F( 3, 28) = 5.74
Prob > F = 0.0034
```

qnoofi: número de quejas totales (sin contar las de oficio).

qofi: número de quejas de oficio.

## Anexo 2

### Resultados de la estimación econométrica (determinantes del número de quejas)

VARIABLES	nq
fgt1	-593.20 (412.523)
poblacion	0.00*** (0.000)
ingresopc	-0.22 (0.182)
ibg	6.86*** (1.500)
idh	-423.61 (467.422)
Constant	389.39 (352.384)
Observations	25
R-squared	0.90
Adj. R-squared	0.88

Robust standard errors in parentheses

\*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.10

Nota: Solo se hallaron relaciones lineales por lo que se persistió con la regresión lineal. Se trató la multicolinealidad.

nq: número total de quejas.

fgt1: Indicador FGT1 o incidencia de la pobreza (porcentaje de pobres).

población: población cada región.

Ingresopc: Ingreso familiar per cápita (en nuevos soles).

ibg: Índice de Brecha de Género.

idh: Índice de Desarrollo Humano.



### Anexo 3

#### Test de varianzas

(con verificación en base a pruebas de Bonferroni, Scheffe y Sidak)

#### Test de varianzas para variable: sin agua según perfil

Source	Analysis of Variance			F	Prob > F
	SS	df	MS		
Between groups	1.41978215	3	.473260717	10.85	0.0000
Within groups	334.489446	7668	.043621472		
Total	335.909228	7671	.043789497		

Bartlett's test for equal variances:  $\chi^2(3) = 99.4682$  Prob> $\chi^2 = 0.000$

Comparison of sinagua by perfil (Bonferroni)				
Row Mean-				
Col Mean	0	1	3	
1	.036882			
	0.000			
3	.023325	-.013558		
	0.466	1.000		
4	.028974	-.007908	.005649	
	0.002	1.000	1.000	

Comparison of sinagua by perfil (Scheffe)				
Row Mean-				
Col Mean	0	1	3	
1	.036882			
	0.000			
3	.023325	-.013558		
	0.374	0.750		
4	.028974	-.007908	.005649	
	0.004	0.668	0.980	

Comparison of sinagua by perfil (Sidak)				
Row Mean-				
Col Mean	0	1	3	
1	.036882			
	0.000			
3	.023325	-.013558		
	0.384	0.850		
4	.028974	-.007908	.005649	
	0.002	0.759	0.999	

**Test de varianzas para variable: sin desagüe según perfil****Test de varianzas para variable: sin desagüe según perfil**

Source	Analysis of Variance SS	df	MS	F	Prob > F
Between groups	2.46393241	3	.821310803	29.65	0.0000
Within groups	212.424598	7668	.027702738		
Total	214.88853	7671	.028013105		

Bartlett's test for equal variances:  $\chi^2(3) = 187.1623$  Prob> $\chi^2 = 0.000$

Comparison of sindesague by perfil  
(Bonferroni)

Row Mean- Col Mean	0	1	3
1	.028799 0.000		
3	.015616 0.829	-.013183 1.000	
4	.058941 0.000	.030142 0.000	.043325 0.000

Comparison of sindesague by perfil  
(Scheffe)

Row Mean- Col Mean	0	1	3
1	.028799 0.000		
3	.015616 0.532	-.013183 0.614	
4	.058941 0.000	.030142 0.000	.043325 0.001

Comparison of sindesague by perfil  
(Sidak)

Row Mean- Col Mean	0	1	3
1	.028799 0.000		
3	.015616 0.590	-.013183 0.694	
4	.058941 0.000	.030142 0.000	.043325 0.000

### Test de varianzas para variable: sin luz según perfil

Source	Analysis of Variance			F	Prob > F
	SS	df	MS		
Between groups	2.12580345	3	.708601149	20.20	0.0000
Within groups	269.034565	7668	.035085363		
Total	271.160368	7671	.035348764		

Bartlett's test for equal variances:  $\chi^2(3) = 190.7163$  Prob> $\chi^2 = 0.000$

#### Comparison of sinluz by perfil (Bonferroni)

Row Mean- Col Mean	0	1	3
1	.037903 0.000		
3	.023439 0.288	-.014464 1.000	
4	.052235 0.000	.014332 0.069	.028797 0.087

#### Comparison of sinluz by perfil (Scheffe)

Row Mean- Col Mean	0	1	3
1	.037903 0.000		
3	.023439 0.271	-.014464 0.633	
4	.052235 0.000	.014332 0.094	.028797 0.113

#### Comparison of sinluz by perfil (Sidak)

Row Mean- Col Mean	0	1	3
1	.037903 0.000		
3	.023439 0.256	-.014464 0.718	
4	.052235 0.000	.014332 0.067	.028797 0.084

## Test de varianzas para variable: % de mujeres analfabetas según perfil

Source	Analysis of Variance			F	Prob > F
	SS	df	MS		
Between groups	1.29561586	3	.431871954	52.47	0.0000
Within groups	63.1092417	7668	.008230209		
Total	64.4048576	7671	.008395888		

Bartlett's test for equal variances:  $\chi^2(3) = 220.5338$  Prob> $\chi^2 = 0.000$

### Comparison of mujanal by perfil (Bonferroni)

Row Mean- Col Mean	0	1	3
1	.016353 0.000		
3	.008101 0.949	-.008252 0.737	
4	.041931 0.000	.025578 0.000	.03383 0.000

### Comparison of mujanal by perfil (Scheffe)

Row Mean- Col Mean	0	1	3
1	.016353 0.000		
3	.008101 0.574	-.008252 0.497	
4	.041931 0.000	.025578 0.000	.03383 0.000

### Comparison of mujanal by perfil (Sidak)

Row Mean- Col Mean	0	1	3
1	.016353 0.000		
3	.008101 0.644	-.008252 0.545	
4	.041931 0.000	.025578 0.000	.03383 0.000

## Test de varianzas para variable: desnutrición según perfil

Source	Analysis of Variance			F	Prob > F
	SS	df	MS		
Between groups	2.95711159	3	.985703864	63.67	0.0000
Within groups	118.714451	7668	.015481801		
Total	121.671563	7671	.015861239		

Bartlett's test for equal variances:  $\chi^2(3) = 57.0845$  Prob> $\chi^2 = 0.000$

### Comparison of desnutricion by perfil (Bonferroni)

Row Mean- Col Mean	0	1	3
1	.022808 0.000		
3	.004599 1.000	-.01821 0.078	
4	.062127 0.000	.039319 0.000	.057529 0.000

### Comparison of desnutricion by perfil (Scheffe)

Row Mean- Col Mean	0	1	3
1	.022808 0.000		
3	.004599 0.952	-.01821 0.104	
4	.062127 0.000	.039319 0.000	.057529 0.000

### Comparison of desnutricion by perfil (Sidak)

Row Mean- Col Mean	0	1	3
1	.022808 0.000		
3	.004599 0.993	-.01821 0.076	
4	.062127 0.000	.039319 0.000	.057529 0.000

## Test de varianzas para variable: Índice de Desarrollo Humano según perfil

Source	Analysis of Variance			F	Prob > F
	SS	df	MS		
Between groups	.926576838	3	.308858946	157.88	0.0000
Within groups	14.1463243	7231	.001956344		
Total	15.0729011	7234	.002083619		

Bartlett's test for equal variances:  $\chi^2(3) = 3.8083$  Prob> $\chi^2 = 0.283$

### Comparison of idh by perfil (Bonferroni)

Row Mean- Col Mean	0	1	3
1	.000982		
	1.000		
3	-.015797	-.01678	
	0.000	0.000	
4	.027778	.026795	.043575
	0.000	0.000	0.000

### Comparison of idh by perfil (Scheffe)

Row Mean- Col Mean	0	1	3
1	.000982		
	0.922		
3	-.015797	-.01678	
	0.000	0.000	
4	.027778	.026795	.043575
	0.000	0.000	0.000

### Comparison of idh by perfil (Sidak)

Row Mean- Col Mean	0	1	3
1	.000982		
	0.981		
3	-.015797	-.01678	
	0.000	0.000	
4	.027778	.026795	.043575
	0.000	0.000	0.000

#### **Anexo 4**

### **Estimación del Test de cambio estructural (Chow) para medir efecto de las sentencias del Tribunal Constitucional sobre cobros ilegales y/o arbitrarios sobre el número de quejas recibidas por la Defensoría del Pueblo en la materia**

#### **Estimación lineal**

(variable dependiente: quejas por cobros ilegales y/o arbitrarios)

Source	SS	df	MS	Number of obs = 37		
Model	2.60831783	3	.869439276	F( 3, 33) = 0.20		
Residual	143.824115	33	4.3583065	Prob > F = 0.8960		
				R-squared = 0.0178		
				Adj R-squared = -0.0715		
Total	146.432432	36	4.06756757	Root MSE = 2.0877		

qcobro	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
qcobro						
L1.	.1197772	.2157247	0.56	0.582	-.3191181	.5586724
tc_qcobro	-.1912057	.3526529	-0.54	0.591	-.9086834	.526272
tc	.2902905	1.322979	0.22	0.828	-2.401331	2.981912
_cons	3.066852	.8593745	3.57	0.001	1.318442	4.815263

#### **Prueba F**

( 1)  $tc = 0$

( 2)  $tc\_qcobro = 0$

F( 2, 33) = 0.24  
Prob > F = 0.7844

qcobro: Quejas recibidas por la Defensoría por vulneración al derecho de acceso a información pública (cobros ilegales y/o arbitrarios).

tc\_qcobro: Variable dicotómica que recoge la existencia y el efecto de expansión (se asume de 6 meses) de las sentencias del Tribunal Constitucional sobre costos ilegales y/o arbitrarios.

SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN LOS TALLERES GRÁFICOS DE

**TAREA ASOCIACIÓN GRÁFICA EDUCATIVA**

PASAJE MARÍA AUXILIADORA 156 - BREÑA

CORREO E.: [tareagrafica@tareagrafica.com](mailto:tareagrafica@tareagrafica.com)

PÁGINA WEB: [www.tareagrafica.com](http://www.tareagrafica.com)

TELÉF. 332-3229 FAX: 424-1582

DICIEMBRE 2013 LIMA - PERÚ



